

Skilda världar

Om styrning, ledning och dialog i offentlig förvaltning

Niklas Wällstedt

Magisteruppsats 15hp

Höstterminen 2009

Handledare: Olle Högberg och Roland Almqvist

English title:

Separate worlds – on controlling, leading and dialogue in public organizations

Kontakt författare/contact author: wallstedt_n@hotmail.com



**Stockholms
universitet**

Företagsekonomiska institutionen

Sammanfattning

Medborgare i svenska kommuner har rätt att förvänta sig maximalt värde i utbyte för de pengar som betalas in som skatter. Det kan därför anses vara en primär uppgift för kommunerna att uppfylla dessa förväntningar. Det vanligaste receptet i dagens kommuner för att lösa dessa uppgifter är målstyrning. Genom detta koncept förväntas målen representera de värden som ska skapas, och leda till att organisationen arbetar i den riktningen. Det finns dock en tröghet ute i verksamheterna, i form av motstånd och defensiva rutiner som styrningen har svårt att påverka. Därför introduceras konceptet ledning, vilket undersöks i relation till styrning i denna fallstudie inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Konceptet ledning utnyttjar förståelse för olika människors olika synsätt, och möjligheten att på ett konstruktivt sätt både relatera dem till och ställa dem mot varandra. Här har chefen en nyckelroll, då denne behöver kunna manifesteras sitt eget och den politiska ledningens synsätt, samtidigt som andra synsätt ska uppmuntras och framhävas. När denna dialog mellan olika synsätt uppstår, finns goda förutsättningar att finna nya, gemensamma synsätt och förändra rutiner och handlingssätt. Konceptet ledning visar sig bättre lämpat att påverka motstånd och möjliggöra förändring, speciellt då motståndet bygger på defensiva rutiner.

Nyckelord: Målstyrning, ledning, dialog, motstånd, förändring

Abstract

The citizens of the Swedish municipalities have the right to expect maximum value out of the money invested as tax. Hence it can be considered a primary task for the municipalities to fulfil these expectations. The most common recipe in today's municipalities on how to handle this, is management by objectives (MBO). In this concept, the objectives serves as representations of the values that are to be created, as well as guidance for the course of action in the entire organization. However, there are considerable friction in this, due to resistance and defensive routines that are hard to influence with MBO. Because of this, the concept of leading is introduced, and is researched within this case study of the elder care in the municipality of Stockholm city as a complement to the concept of MBO. The concept of leading exploits the understanding that different people have different views of reality, and the possibility to constructively relate these views, as well as putting them in contrast, to each other. In this, the manager has a key position as he/she needs the ability to manifest his/her own view as well as the political view, and at the same time encourage and acknowledge other points of view. When this kind of dialogue between different views of reality appears, opportunities emerge to find new and common ground and by that an ability to alter routines and ways of action. The concept of leading shows to be better suited to affect resistance and facilitate change, especially when the resistance is due to defensive routines.

Key words: management by objectives, leading, dialogue, resistance, change

Förord

Jag vill tacka alla respondenter inom äldreomsorgen i Stockholms stad som öppen-
hjärtigt delat med sig av sina tankar och erfarenheter. Dessa intervjuer och samtal har
främst legat till grund för uppsatsen, men också lärt mig mycket annat jag kommer ha
nytta av framöver i livet.

Tack också till Marika Ronthy som genom samtal och via sina böcker inspirerat till att
se flera delar av den organisatoriska verkligheten.

Jag vill slutligen även rikta ett stort tack till mina handledare Roland Almqvist och Olle
Högberg på Institutet för Kommunal Ekonomi för ett gott stöd och många intressanta
åsikter och tankar som varit viktiga för färdigställandet av detta arbete.

Stockholm, Januari 2010

Niklas Wällstedt

1. Inledning	1
1.1 Effektivitet och kompetens – en ledningsfråga?	1
1.2 Syfte och forskningsfråga.....	2
1.3 Avgränsningar	2
2. Metod	3
2.1 Forskningsstrategiskt upplägg	3
2.2 Undersökningsdesign	4
2.3 Undersökningsmetod.....	4
2.4 Urval och genomförande.....	4
2.5 Vetenskaplighet och etiska hänsyn	6
2.6 Metodkritik.....	7
3. Teori	8
3.1 Styrning – den intellektuella approachen.....	8
3.2 Tankemodeller och dialog	11
3.3 Ledning – att arbeta med och för förståelse	14
4. Empiri	16
4.1 Styrning.....	16
4.2 Tankemodeller och dialog	21
4.3 Ledning	23
5. Analys	26
5.1 Styrning.....	26
5.2 Tankemodeller och dialog	27
5.3 Ledning	31
6. Diskussion och slutsats	33
6.1 Diskussion.....	33
6.2 Slutsats	35
6.3 Förslag till ytterligare forskning	36
7. Källförteckning	37
Bilaga 1	39

1. Inledning

1.1 Effektivitet och kompetens – en ledningsfråga?

Den kommunala verksamheten är en viktig del i det dagliga livet för många av oss som bor i Sverige. Vi kommer tidigt i kontakt med den genom barnomsorg, förskola och skola, vilket har stor del i att forma oss som människor. Under resten av livet bidrar kommunerna till ett liv fyllt av bl.a. kultur, idrott, möjlighet till bra boende, vägar och annan infrastruktur. Sist men inte minst, ska kommunerna medverka till ett tryggt och värdigt slut av livet, genom en högkvalitativ äldreomsorg. För att klara av detta finansieras den kommunala verksamheten av alla de som arbetar, är skrivna i kommunen och betalar in skatt. Medborgarna är finansiärer, och bör som sådana också få åtnjuta maximal nytta av de avsatta medlen. Portalparagrafen i kommunallagen när det gäller ekonomisk förvaltning stipulerar därför att ”kommuner [...] ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet” (SFS 1991:900). Frenckner (1989) menar att huvudmålet är ”värde för pengarna”; alltså att det handlar om att få ut så mycket värde det går för varje satsad krona. Pengarna omsätts sedan i många andra resurser för att skapa detta värde.

Ett annat sätt att beskriva ”värde för pengarna” kan vara genom uttrycket ”hög effektivitet”. I organisationer brukar man jobba med att säkerställa effektivitet genom olika typer av styrning. I den kommunala organisationen är idag den absolut vanligaste formen av styrning s.k. målstyrning. En traditionell bild av styrningens roll för att omvandla resurser på ett effektivt sätt, är resursomvandlingskedjan som utgör övre delen av fig. 1.1. I figuren har också mål och mått fogats till kedjan, för att försöka beskriva hur målstyrning appliceras till kedjan. Denna del av fig. 1.1 är tagen från Modell och Grönlund (2006, s. 15).

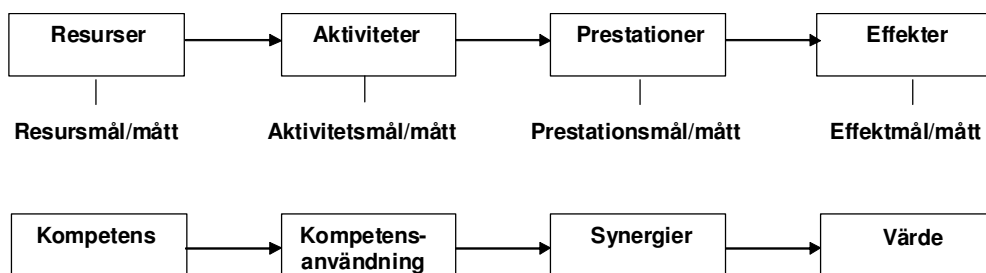


Fig. 1.1: Resursomvandlingskedjan kompletterad med en kompetensomvandlingskedja (se också Modell & Grönlund, 2006)

Ett potentiellt problem med kedjan, ur ett målstyrningsperspektiv, är att de kanske viktigaste resurserna i den kommunala verksamheten är personalen, cheferna och deras kompetens. Dessa resurser är svårsmätta och dessutom är människor och deras kompetens svårstyrda; varje person väljer själv hur hon ska använda sin kompetens. Här introduceras därför en kompetensomvandlingskedja parallellt med resursomvandlingskedjan (se fig. 1.1). Denna bild av två parallella kedjor som bildar ett komplett system,

gör främst anspråk på att vilja sätta igång tankeapparaten hos läsaren. Följande är dock författarens förklaring:

Kompetens kan ses som ett parallellt begrepp till resurser, d.v.s. kompetens är en form av resurs. Efter detta följer en form av aktivitet, kompetensanvändning, som i princip handlar om hur och i vilken omfattning kompetensen används, samt till vad. Prahalad och Hamel (1990) menar vidare att kompetens till stor del handlar om kollektivt lärande och att kompetens kan ökas, förhöjas och utvecklas, när den omsätts och delas, vilket kan sammanfattas i begreppet synergi. Här finns också klara paralleller, både när det gäller kompetensanvändning och synergier, till Nonakas (1994) idéer om kunskaps- skapande i organisationer, där medarbetarna tillsammans bidrar till att skapa ny kunskap. Vad gäller den sista rutan i fig. 1.1, har förhållandet mellan effekter och värde tagits upp ovan som två sidor av samma effektivitetsmynt.

Målstyrningskonceptet så som det beskrivs i övre delen av fig. 1.1 är tänkt att fungera bra när det gäller alla sorters resurser. Min mening är dock att mänsklig kompetens i ett vidare perspektiv, och som resurs betraktad, är så viktig och komplex att det förtjänar ett parallellt och kompletterande koncept. En visualisering av detta är således tillfogandet av den undre delen av fig. 1.1, kompetensomvandlingskedjan. Detta kompletterande koncept behöver ha en funktion som är mer inriktad mot de delar som kompetens- omvandlingskedjan består av, d.v.s. utnyttjande av all kunskap och kompetens inom organisationen, kollektivt lärande och olika former av synergi mellan dessa faktorer. Marika Ronthy (2006) skiljer mellan styrning och ledning som varandra kompletterande koncept. Med inspiration från henne väljer även jag benämningen *ledning* för konceptet.

1.2 Syfte och forskningsfråga

Uppsatsens syfte är således att skapa teoretisk underbyggnad för och definiera ledning som metod, samt söka förståelse och kunskap om hur ledning och styrning är relaterade till varandra. Vidare är ambitionen att undersöka:

- Hur de båda koncepten kan användas för att påverka och utnyttja t.ex. resurs-, kompetens- och kunskapsanvändning i en organisation.
- Hur koncepten påverkar handling och aktivitet.
- Hur koncepten möjliggör synergier i form av t.ex. kunskapsskapande och kollektivt lärande.

Utifrån detta är uppsatsens övergripande syfte att söka svar på frågan: På vilket sätt används styrning och ledning i en offentlig organisation?

1.3 Avgränsningar

För att på bästa sätt kunna leva upp till uppsatsens syfte, avgränsar sig uppsatsen till äldreomsorgen i Stockholms stad. Äldreomsorgen är en verksamhet som är tydligt målstyrd, samtidigt som den ska hantera stora mänskliga värden. Behovet av ledning, så som metoden beskrivs i denna uppsats, bedöms därför vara stort inom äldreomsorgen.

2. Metod

2.1 Forskningsstrategiskt upplägg

Uppsatsens grundläggande idé är en studie som utgår från ett antal antaganden om mänsklig kompetens och en hypotes om att det är rimligt att särbehandla denna kompetens från andra resurser (se kapitel 1). Detta sätt att utgå från något som redan är formulerat och som sedan skall testas, gör att den grundläggande ansatsen för studien måste betecknas som deduktiv (Bryman 2001, s. 21). Detta är åtminstone, till en början, fallet när det gäller förhållandet mellan hypotes och empiri. Ett något annorlunda förhållande råder dock mellan den ursprungliga hypotesen och det teoretiska ramverket. Inläsning av teori i form av böcker och vetenskapliga artiklar har hela tiden förändrat synen på den ursprungliga hypotesen. Det har även satt gränser för ambitioner och påverkat ytterligare behov av teorier. Förutom som just teoretiskt ramverk, har teorierna i kapitel tre också fungerat som sekundärdata, utifrån det faktum att många av teorierna används för att belysa aspekter de inte varit tänkta att göra från början (Bryman 2001, s. 208). Detta synsätt gör det möjligt att beskriva denna del av forskningsarbetet som förhållandevis abduktiv, då sekundärdata och teori varit orsak till behov av nya teorier och ytterligare sekundärdata. Abduktiv metod belyses ur mer empirisk synpunkt av bl.a. Dubois och Gadde (2002).

Ett metodologiskt problem som går att finna i inledningskapitlet är att den ursprungliga hypotesen, genom det ovan beskrivna abduktiva arbetet, slutligen befunnits alltför omfattande för att testa i den här typen av studie. Samtidigt är det viktigt att uppsatsen tar sin utgångspunkt i sitt ursprungliga idémässiga sammanhang, då förhoppningen är att framöver bättre kunna beskriva den mänskliga kompetensens bidrag till värdeskapandet. Det syns ännu inte finnas någon metod för det, vilket gjort det tvunget att anpassa ambitionen för uppsatsen till den ”vetenskapliga verkligheten”. Detta har gjort att viktiga delar som bedömts möjliga att studera, såväl teoretiskt som empiriskt, lyfts ut ur helheten och explicerats i uppsatsens syfte och forskningsfråga. Detta förfarande förstärker bilden av denna studie som företrädesvis deduktiv.

Studien är i grunden förståelseinriktad och anknyter på så vis mest till den tradition som Bryman (2001, s. 250) beskriver som den naturalistiska. Samtidigt finns inslag av andra kvalitativa traditioner som etnometodologi, emotionalism och postmodernism i det att studien inriktar sig mot såväl individer och deras förståelse av världen, som hur världen och verkligheten konstrueras och formas av olika typer av kommunikation (Bryman 2001, s. 250). Utöver detta gör intervjuguidens uppbyggnad (se vidare nedan), samt de studier av styrdokument som gjorts att det finns ett svagt inslag även av kvantitativ undersökning, då intervjuguiden kretsar kring operativa begrepp härledda från styrdokumentet.

2.2 Undersökningsdesign

Forskningsdesignen är i grunden en fallstudie. Studien beskriver hur saker och ting fungerar i en specifik organisation, i detta fall Stockholms stad. Samtidigt finns det argument för att detta skulle vara en form av komparativ fallstudie (Bryman 2001, s. 69), då två stadsdelsnämnder och tre enheter valts ut. Det ska ändå sägas att grundidén är att betrakta Stockholms stad som den organisation inom vilken fallstudien gjorts, och att variation inom organisationen söks för att göra fallstudien så informationsrik som möjligt.

Undersökningsdesignen kan karakteriseras som en fallstudie där Stockholms stad utgör ett s.k. informationsrikt fall (Bryman 2001, s. 68). Bryman (2001, s. 68) menar också att fallstudier inte sällan ger upphov till nya teorier, vilket skulle placera fallstudien inom den induktiva traditionen. Så är också fallet med denna fallstudie. Även om studiens strategiska upplägg är deduktivt (se ovan), kommer det att ske en utveckling av teorierna, vilket gör att uppsatsen också har induktiva inslag.

2.3 Undersökningsmetod

Undersökningsmetoden består av fyra delar. Den första delen har behandlats i avsnitt 2.1 där inläsningen av det teoretiska ramverket också jämförats med inhämtning av sekundärdata. Den andra delen har varit dokumentstudier av stadens styrande dokument och utbildningsmaterial med anknytning till stadens ledningssystem (ILS). Här ingår också en praktisk genomgång av ledningssystemets web-applikation, webb-ILS. Den tredje delen är intervjuer på olika nivåer inom staden (se nedan, avsnitt 2.4), medan den fjärde delen kompletterar dessa intervjuer genom deltagande observation på enhetsmöten.

2.4 Urval och genomförande

Inläsningen av det teoretiska ramverket, styrdokument från olika nivåer (se fig 2.1) samt utbildnings- och övrigt material från förvaltningarna har gjort det möjligt att skapa den intervjuguide som använts under intervjuerna på enhetsnivå. Denna intervjuguide återfinns i bilaga 1. Intervjuerna på ledningsnivå har också bidragit till hur intervjuguiden tagits fram, men framför allt har dessa intervjuer analyserats i relation till hur styrdokumenten är utformade. Det har också gått att få en bild av hur styrningen, styrdokumenten och ILS är tänkta att fungera.

Den del som har varit föremål för mest arbete har dock varit intervjuerna ute på enheterna. Det är här intervjuguiden i bilaga 1 använts, genom att teman från styrdokumenten legat till grund för samtal och diskussion om styrning och kommunikation såväl inom förvaltningen som inom enheterna. Eftersom det är svårt att få en bild av hur kommunikationen fungerar genom att intervjua enskilda personer, har deltagande observationer på enhetsmöten gjort det möjligt att komplettera bilden av hur kommunikationen verkligen ser ut. Under dessa möten har kommunikationen observerats utan någon form av verbal inblandning från författarens sida. Intervjuerna på enheterna har

spelats in och sedan transkriberats, medan det under de observerade mötena och under intervjuerna på förvaltningsnivå endast förts anteckningar.

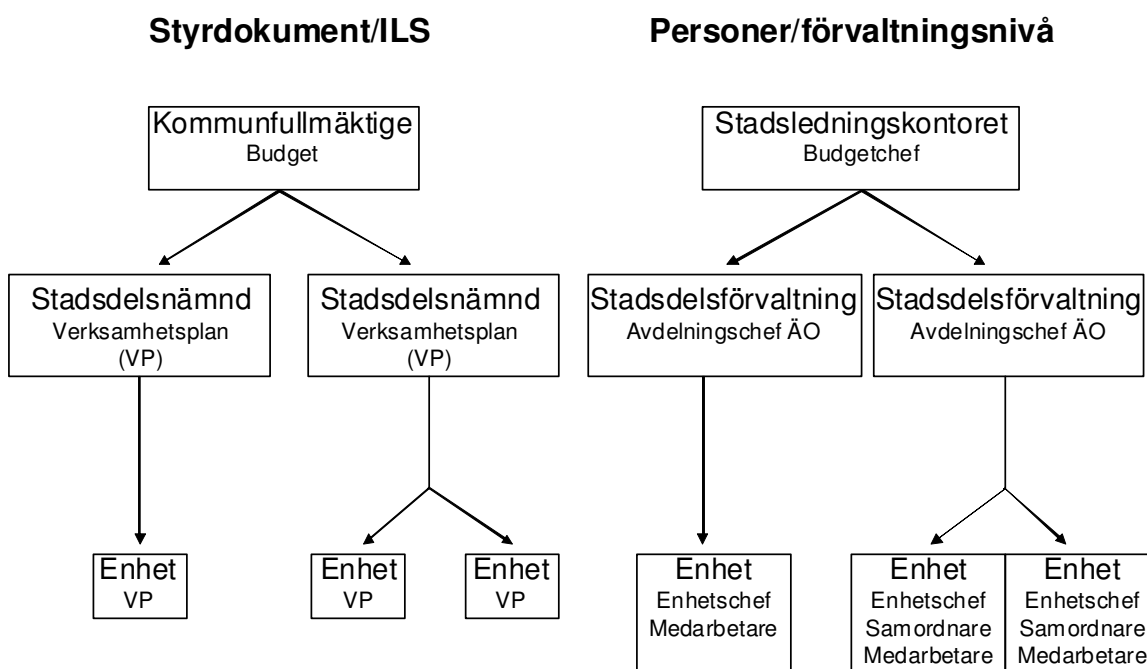


Fig. 2.1: Visar urvalet efter förvaltningsnivå vad gäller såväl styrdokument som personer.

Figur 2.1 utgör en förenklad skiss av hur Stockholms stad är organiserad. Endast de delar av organisationen som behandlas i det specifika fall som ligger till grund för denna studie är dock upptagna i figuren. Den politiska styrningen syns till vänster under rubriken ”Styrdokument/ILS”, medan motsvarande förvaltningsnivåer syns till höger under rubriken ”Personer/förvaltningsnivå”. Med i studien finns kommunfullmäktige och kommunfullmäktiges budgetdokument, två stadsdelsnämnder och deras respektive verksamhetsplaner (VP), samt en enhet under den ena stadsdelsnämnden och två enheter under den andra. Verksamhetsplanerna för dessa enheter har också varit föremål för studium.

Parallellt har besök genomförts på förvaltningsområdet, där budgetchef och avdelningscheferna för äldreomsorgen (ÄO) på respektive stadsdelsförvaltning intervjuats. Dessutom, vilket inte syns i fig. 2.1, har handläggare på äldreförvaltningen, en förvaltning sidoordnad stadsdelsförvaltningarna, intervjuats för att få en sammanhållande bild av hur styrningen är tänkt att fungera på äldreomsorgsområdet. Därefter har besök även gjorts på de tre enheterna, där enhetscheferna intervjuats. Sedan har samordnare intervjuats på två enheter, samt medarbetare på alla tre enheterna. Inalles har tio intervjuer, varav fem medarbetarintervjuer, gjorts på enhetsnivå. Urvalet har skett genom så kallat snöbollsurval, där överordnade chefer har förmedlat kontakt med underordnade chefer/medarbetare. Det innebär att avdelningscheferna har haft inflytande över vilka enheter som tagits med i studien, samt att enhetschefer haft inflytande över vilka medarbetare som deltagit.

Intervjuerna som utförts på enhetsnivå har haft två delar. Den första delen har behandlat enhetschefens arbetssituation och hans/hennes syn på styrningen. Denna del har bara tagits upp med enhetscheferna. Den andra delen är allmän, och har tagits upp med samtliga respondenter på enheterna. Denna del syftar till att adressera styrningen och kommunikationen från två håll. Det första hållet har varit via fem av de nyckelbegrepp stadens styrning bygger på, nämligen åtaganden, arbetssätt, resurser, uppföljning och utveckling. Respondenterna har tillfrågats hur de arbetar och kommunicerar med och kring dessa begrepp, samt hur de uppfattar att de relateras till varandra. Det andra hållet har varit via frågor om hur de uppfattar kommunikationen, vad de pratar om, när de pratar om det, hur de pratar om det och varför. Frågorna har fungerat som diskussionsunderlag och har i många fall kompletterat varandra väl. Denna intervjuteknik anknyter närmast till den semistrukturerade intervjun med öppna frågor och en flexibel process (Bryman 2001, s. 301). Intervjuerna med budgetchef och avdelningschefer har varit förhållandevis ostrukturerade, där cheferna själva fått beskriva sin syn på styrningen och sitt ledarskap.

2.5 Vetenskaplighet och etiska hänsyn

Som beskrivits ovan i detta kapitel, anknyter uppsatsens metod främst till den kvalitativa traditionen. Därför är det svårt att beskriva vetenskapligheten i termer av reliabilitet och validitet. Istället används begreppen trovärdighet och äkthet, enligt Guba och Lincoln, som Bryman (2001, ss. 258-263) återger. Eftersom en social verklighet kan beskrivas på många olika sätt, är det viktigt att visa på att den beskrivning som återfinns i denna uppsats är just trovärdig och kan betraktas som äkta.

För att trovärdigheten för en studie skall vara hög, krävs bl.a. en god tillförlitlighet. Denna tillförlitlighet har framför allt säkerställts genom att flera olika metoder för datainsamling använts (se avsnitt 2.3). Genom detta har flera perspektiv från olika personer på olika nivåer tagits till vara. Dessutom har, där så varit möjligt, skett en respondentvalidering. För att stärka möjligheten för överförbarhet, vilket också är ett kriterium för hög trovärdighet, har ambitionen varit att dels bifoga en fyllig redogörelse över det datamaterial som samlats in (se kapitel 4), dels bifoga intervjuguiden (se bilaga 1). De sista kriterierna för hög trovärdighet är pålitlighet samt möjlighet att styrka och konfirmera. Genom att öppet redovisa de antaganden som ligger bakom uppsatsens utformning (se kapitel 1) tydliggörs forskningens inriktning. Vidare ger det teoretiska underlaget en god bild av på vilka grunder forskningen har genomförts. Detta, tillsammans med tidigare beskrivna ambition att lämna en fyllig beskrivning av inhämtat datamaterial, gör att uppsatsens metod kan anses pålitlig, samt att det bör gå att styrka och konfirmera de slutsatser som framkommit.

När det gäller äktheten, handlar det främst om huruvida undersökningen ger en rättvis bild av de åsikter och uppfattningar som finns i den grupp människor som studerats (Bryman 2001, s. 261). De intervjuer som genomförts har till stor del haft arten av samtal, där det upplevts som att alla kunnat tala fritt. Utöver detta har samtliga respondenter utlovats anonymitet (se nedan), vilket borde göra det än mer troligt att respondenterna svarat sanningsenligt. Respondenterna har behandlats jämnt i

framställningen, men eftersom uppsatsen inte syftar till att framhäva någon åsikt eller tänkesätt som dominerande, kan vissa respondenter förekomma oftare än andra.

Slutligen, när det gäller den etiska aspekten på forskningsarbetet, har grundläggande kriterier uppfyllts. Enligt Bryman (2001, s. 440) består dessa grundläggande kriterier av informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Samtliga medverkande har fått en översiktlig beskrivning av studiens syfte, samt haft möjlighet att avböja intervju, vilket uppfyller informationskravet och samtyckeskravet. Respondenterna har utlovats anonymitet, samt att de inspelningar som gjorts av intervjuerna ska raderas efter uppsatsens färdigställande. Därmed är även konfidentialitetskravet och nyttjandekravet uppfyllt.

2.6 Metodkritik

Kvalitativ forskningsstrategi i allmänhet, och kanske fallstudiestrategin i synnerhet, kan upplevas som problematiska ur generaliser- och överförbarhetssynpunkt (Bryman 2001, ss. 270-271). Till stor del är dessa problem hänförliga till det faktum att mycket av den information som kommer fram, gör det i ett samspel mellan intervjuare och respondent, samt att de situationer som undersöks är förhållandevis begränsade och specifika. Det sistnämnda försöker undersökningen råda bot på genom att studera två stadsdelsnämnder och tre enheter. Detta torde göra att generaliserbarheten är god, åtminstone inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Det förstnämnda kan egentligen endast hanteras genom att de data som samlats in redovisas utförligt i kapitel 4. Denna redovisning torde också, eftersom mycket återges ordagrant, kunna uppväga den ofullständiga respondentvalideringen, som annars är ett problem.

När det gäller urvalet är snöbollsurvalet en form av bekvämlighetsurval (Bryman 2001, s. 115), och skall ses som sådant eftersom det inte fanns tid i den studerade organisationen att ställa tillräckligt många förvaltningar och/eller enheter till förfogande för att få till ett tillfredsställande stort urval för att använda slumpen. Nackdelarna är givetvis att cheferna som ”öppnat dörrarna” till specifika enheter, också kan ha valt de enheter som de själva vill ha studerade. Det skulle också kunna innebära att det finns en förhållandevis smal variation i det studerade urvalet. De enheter som valts ut har varit väl fungerande, och representerar därför goda exempel, vilket inte är optimalt för studien. Samtidigt bedöms variationen vara tillräckligt stor för att kunna analysera olika tillämpningar av styrning och ledning, samt dra slutsatser från dessa analyser.

Till sist innebär den etiska dimensionen vissa problem, då den utlovade anonymiteten gör det svårt att påvisa vissa orsakssamband som bygger på kommunikationskedjor mellan ingående respondenter. En explicit redovisning av dessa kedjor bedöms alltför tydligt röja vem som sagt vad ute i organisationen, varför en något otydligare redovisning har fått accepteras. Detta är ett sätt att försöka undvika eventuell skada för de respondenter som ställt upp på förtroliga samtal under studien (Bryman 2001, s. 443), trots att framställningen lider något av detta.

3. Teori

Det teoretiska underlaget för denna uppsats bygger på modeller och teorier kring styrning och kommunikation i organisationer, hur tidigare forskning menar att saker och ting fungerar och vilka problem som kan uppstå utifrån dessa antaganden. De teoretiska distinktioner som görs framgår i figur 3.1.

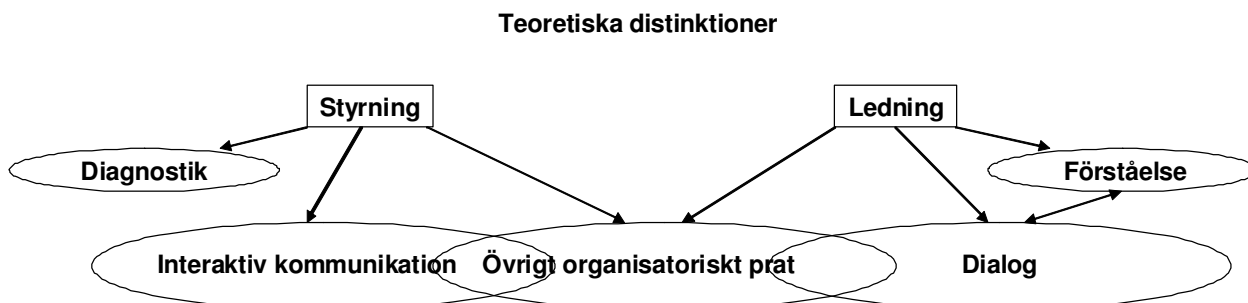


Fig. 3.1: Teoretiska distinktioner mellan begrepp.

De följande tre avsnitten syftar bl.a. till att föra fram teoretiskt underlag som rättfärdigar dessa distinktioner, antagna samband och överlappningar, göra det möjligt att empiriskt undersöka om dessa samband håller samt eventuellt bygga nya teoretiska modeller utifrån de resultat som uppstår.

3.1 Styrning – den intellektuella approachen

Ett styrsystem syftar till att påverka alla som arbetar i en organisation och förmå dessa att dra åt samma håll. Traditionellt består systemet av någon form av målsättning som, idealt sett, är tydlig och möjligt att uppnå men samtidigt utmanande (Locke & Latham, 2002). Det består också av ett diagnostiskt system som dels gör det möjligt att kontrollera hur verksamheten fungerar i relation till målen (Simons 1995), dels påverkar, genom att uppmärksamhet riktas mot och, förhoppningsvis, mobiliserar handling mot de områden i verksamheten som är föremål för mätning (Catasús et al 2007). Figur 3.2 beskriver en organisation med inspiration från äldre institutionell teori (Burns & Scapens, 2000) och tar samtidigt upp problem som kan anses svårlösta med traditionella styrmetoder baserade på mål och diagnostik.

Simons (1995, s. 81) liknar ett diagnostiskt styrsystem vid instrumentbrädan i ett flygplan. Styrsystemet ska göra det möjligt för ansvariga chefer att snabbt kunna se hur organisationen fungerar i förhållande till uppsatta standarder. Dessa standarder utgörs i en målstyrd organisation av mål och därtill hänförliga nyckeltal och indikatorer. I en politiskt styrd organisation, som Stockholms stad, är det dessutom politikerna som sätter upp målen, talar om *vad* som ska göras, medan förvaltningen ansvarar för *hur* det ska göras (Almqvist 2006, s. 92). Det är sedan via det diagnostiska styrsystemet man mäter, följer upp och anger förbättringsåtgärder relativt målen för att uppnå så bra målfyllelse som möjligt.

Simons (1995, ss. 81-82) varnar dock för att det diagnostiska kontrollsystemet inte räcker till för att garantera att styrningen fungerar som den ska. Idealt, och enligt modellen i fig. 3.2, bör ett väl fungerande diagnostiskt system kunna uppmärksamma när rutiner och handlingar skiljer sig från de uppsatta reglerna. Det är då möjligt att åtgärda detta genom att antingen sätta upp nya regler för att söka skapa de rutiner som är önskvärda, godkänna de ”nya” rutinerna och integrera dem i reglerna eller också en kombination av båda. Oavsett vad så innebär detta att systemet kommer att förändras över tid, vilket i sin tur torde innebära att det är naturligt för ett styrande system att förändra sig över tiden. Simons (1995, ss. 81-82) menar dock att det går att manipulera den här typen av system. Därför finns det en risk att styrningen inte hänger med om det finns en förlitan enbart på den diagnostiska delen.

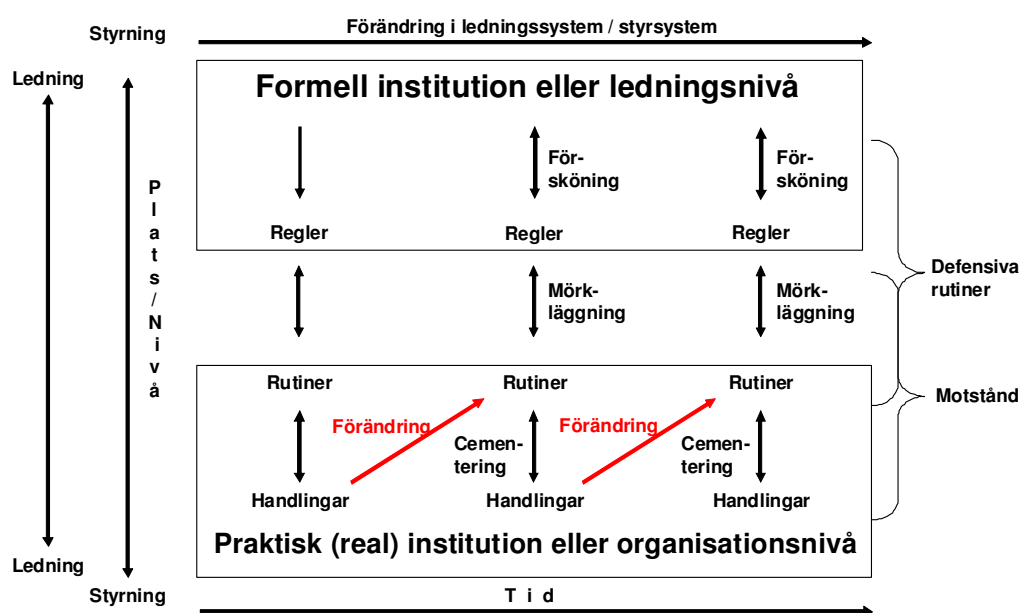


Fig. 3.2: Modifierad organisationsmodell baserad på äldre institutionell teori enl. Burns och Scapens (2000), samt Argyris teorier om defensiva rutiner (1986).¹

Simons förespråkar därför att styrningen ska bestå av flera parallella system, varav det interaktiva är det som kommer tas upp här (Simons 1995, s. 86). Det interaktiva systemet formaliserar och avsätter tid för möten öga mot öga för att diskutera verksamheten även vertikalt i hierarkin. Detta innebär att chefer har möjlighet att träffa underordnade chefer och även medarbetare för att prata, lyssna och påverka. Chefen kan välja att ta upp ämnen som han/hon tycker är viktiga, eller anser sig ha lite kunskap om. Detta ger naturligtvis chefen en mer ingående kunskap om verksamheten, men det finns också en styraspekt på det hela. Ett personligt möte signalerar betydelse och ju fler

¹ Figur 2 är författarens egen, men bygger alltså på Burns och Scapens (2000). Kortfattat visar modellen på hur ledningsnivån skapar en formell institution, innehållande visioner, strategier, mål, m.m., som manifesteras i regler för hur verksamheten skall fungera. Detta skall sedan emana i rutiner, som påverkar, men också skapas av de handlingar som faktiskt utförs i verksamheten, den reala institutionen. Genom handlingarna cementeras eller förändras rutinerna över tiden. Samtidigt försöker ledningen styra handlingarna genom att applicera nya regler för att skapa nya rutiner, samtidigt som de försöker mäta vad som verkligen händer i den reala organisationen.

möten det är och ju oftare ett ämne tas upp, desto viktigare kommer det att upplevas (Simons 1995, s. 87). Ses den *interaktiva kommunikationen* (se också fig. 3.1) på detta sätt, går det att se den som en mer ingående och påkostad version av den traditionella styrningen, där det diagnostiska arbetet och påverkan relativt målen görs personligen, mer detaljerat och med intentionen att upptäcka brister som det diagnostiska systemet missar.

De problem som tagits upp kan beskrivas som att styrningen stöter på motstånd, framför allt genom att personer i organisationen utnyttjar sin kompetens för att manipulera systemet genom t.ex. mörkläggning av verkliga fakta (se fig. 3.2). Detta motstånd är inte nödvändigtvis medvetet, utan kan komma av att mål, regler och rutiner uppfattas på ett sätt som gör det naturligt att agera som det görs ute i verksamheten. Den interaktiva kommunikationen syftar då till att upptäcka detta och, om denna typ av motstånd upptäcks, påverka det. Påverkan syftar då till en förändring av ett beteende, som i många fall cementerats, och ses som ett väl accepterat sätt att genomföra saker och ting på. Dessa rutiner har bidragit till att skapa den praktiska (reala) institutionen och ingår på så sätt i medarbetarnas bild av hur saker och ting är och fungerar (Burns & Scapens 2000, s. 8).

Förändringen stöter ofta på motstånd av vitt skilda arter; alltifrån motstånd p.g.a. hotade egenintressen till lojalitet gentemot ”sin” institution eller, med andra ord, den bild av verkligheten som gäller där (Burns & Scapens 2000, s. 17). Detta motstånd kan mötas på flera sätt genom den interaktiva kommunikationen. Ett sätt är konfrontationen, där den formella institutionen, genom ledningens uppfattning om hur verkligheten bör se ut, ställs mot den reala institutionen, praktikernas bild av hur verkligheten ser ut. Denna konfrontation kan ske som beskrivits ovan, genom att lita på styreffekterna, eller mer kraftfullt genom debatt, där ena sidan vinner och får sin vilja igenom. Detta kan leda till effekter, rent formellt, men i långa loppet kan detta innebära att kontrahenterna behåller sin bild av verkligheten (Isaacs 1993, s. 24), blir mindre benägna att diskutera frågorna, och risken för mörkläggning ökar än mer.

Argyris (1986) menar dock att det vanligaste är att undvika konflikt och istället använda den, tidigt i livet, förvärvade mänskliga kompetensen att kommunicera utan att störa andra människors eller, för den delen, sin egen verklighetsuppfattning. Detta tar sig uttryck i att människor, när olika uppfattningar ställs mot varandra, vill ha kontroll, få sin vilja igenom, inte verka upprörda samt verka rationella (Argyris & Kaplan 1994, s. 97). Schein (1993, s. 41) menar att vi anser det viktigare att upprätthålla vår egen och andras image (självbild), och därmed upprätthålla en fungerande relation, snarare än att öppet kritisera andras åsikter. Argyris (1986), Argyris och Kaplan (1994) menar vidare att detta ger upphov till defensiva rutiner där chefer hellre skönmålar underställdas rapporter än avslöjar mörkläggning. När konfrontation väl sker, ursäktar såväl chefer som medarbetare sina egna tillkortakommanden med externa faktorer, samtidigt som kontrahenter ”ursäktas” med hjälp av att generalisera och tillskriva dem egenskaper som ”han är alltid så sur”, ”hon lyssnar aldrig”. Argyris och Kaplan (1994) menar att det genom dessa ursäkter skapas en defensiv rutin för att aldrig behöva konfrontera varandra på ett djupare plan.

När motstånd uppstår p.g.a. till exempel konflikterande verklighetsuppfattningar mellan institutioner, är ett sätt att undvika konfrontation och behålla allas självbild, att peka på likheter mellan de olika verklighetsuppfattningarna. Detta kan göras genom att föra fram värderingar i form av t.ex. etiketter som antas vara allmänt accepterade av alla (Czarniawska-Joerges & Joerges 1988, s. 175). Är det t.ex. möjligt att etikettera ett nytt system som effektivt, ökar chansen att få det accepterat av dem som annars skulle ha motsatt sig det. Andra sätt är att använda sig av metaforer för att föra över betydelse mellan två objekt, och därmed peka på likheter (Czarniawska-Joerges & Joerges 1988, s. 178). En enkel metafor vid införandet av en ny rutin som väntas möta motstånd kan vara "det är som att lära sig cykla". Syftet skulle här vara att försöka övertyga eventuella motståndare om att den nya rutinen kanske verkar krånglig i början, men har man väl lärt sig den, går det i princip av sig själv sedan. En skicklig kommunikatör kan med hjälp av dessa verktyg bidra till att skapa en "verklighet" för andra och därmed övertyga dem om att de förändringar de utsätts för är väl överensstämmande med deras egna verklighetsuppfattningar. Denna "verklighet" kan dock genomskådas och Czarniawska-Joerges och Joerges (1988, s. 190) beskriver denna form av *organisatoriskt prat* (se också fig. 3.1) som ett kraftfullt men instabilt styrinstrument.

3.2 Tankemodeller och dialog

Det diagnostiska systemets funktion förutsätter på många sätt en rationell organisation, medan styrning i form av interaktiv kommunikation och organisatoriskt prat förutsätter att människor antas fungera på vissa, förhållandevis rationella, sätt. Argyris och Kaplan (1994, s. 95) menar dock att människor, i princip, ser på världen på ett sätt, andra människor på ett annat och sig själva på ett tredje. Människor rationaliserar och efter-rationaliserar, räddar sig själva och andra ur trängda situationer och flyttar sig skickligt runt mellan olika bilder av världen, sig själva och andra. Därför har varje människa sina egna, individuella tankemodeller som bl.a. beror av uppfostran tidigt i livet (Argyris & Kaplan 1994, s. 95) och normativa förväntningar från omvärlden, utifrån t.ex. ens yrkesroll (DiMaggio & Powell 1983, s. 154). Att påverka människor och styra en organisation, är därför en mycket komplicerad och flerdimensionell uppgift.

Det är också en intressant uppgift att ta fram en modell för hur man kan förstå denna komplexa väv av föreställningar som var och en av oss människor besitter och hur de förenas i samförstånd. Speciellt intressant blir det då varje författare, inkl. författaren till denna uppsats, liksom varje läsare, har sin uppfattning om världen, i stort och smått. Jag har därför i figur 3.3 utgått från en modell av Nörreklit och Schoenfeld (2000). Tanken är att modellen på ett principiellt sätt ska kunna visa på hur tankemodeller fungerar och kan relateras till varandra, även på olika abstraktionsnivåer. Detta innebär att den antas vara giltig på en synnerligen konkret nivå, som t.ex. skillnader och likheter mellan hur varje människa uppfattar innebörden av ett visst ord, samtidigt som den ska kunna beskriva något så abstrakt som skillnaderna och likheterna i olika människors världsbild. För att underlätta denna förflyttning mellan nivåer, används begreppet tankemodeller generellt, medan andra begrepp ibland används när mer konkretisering behövs.

Figur 3.3 visar hur människor med olika individuella tankemodeller förenas i en intraorganisatorisk tankemodell. Denna intraorganisatoriska tankemodell representerar således de gemensamma föreställningar som människor delar och som ligger till grund för samarbete. Det går också att se att stora delar av de individuella tankemodellerna ligger utanför det intraorganisatoriska området och representerar de delar där olika människor tänker olika och därmed potentiellt kan missförstå varandra. Nonaka (1994) menar dock att när individer med olika föreställningar om hur saker och ting fungerar interagerar, finns möjligheten att amplifiera och utveckla dessa föreställningar och därigenom utveckla ny förståelse och ny kunskap. Ytorna mellan de individuella tankemodellerna i fig. 3.3 ses därför som potentiella utvidgningsområden, där organisationen kan bidra till och dra nytta av kollektivt skapad kunskap.

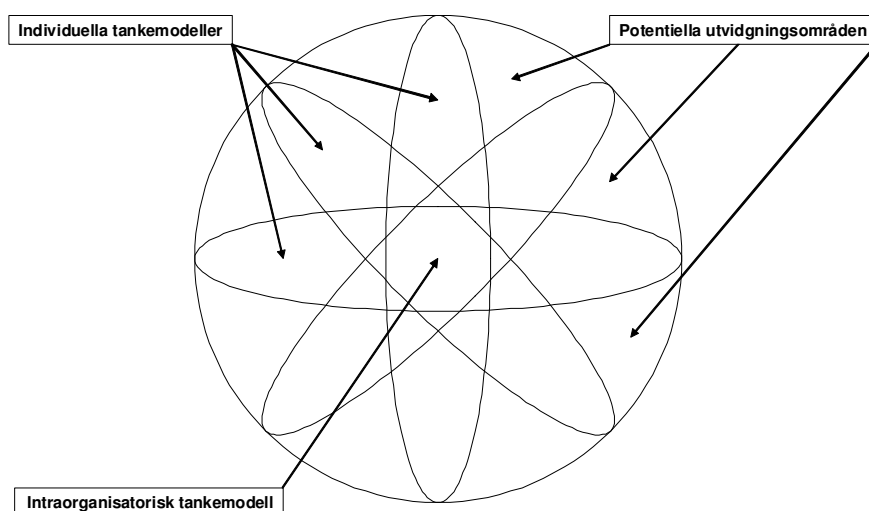


Fig. 3.3: Sammanlagd tankemodell för en grupp, innehållande individuella och intraorganisatoriska tankemodeller efter Nörreklit och Schoenfeld (2000).

Figur 3.3 beskriver hur individer uppfattar och tolkar alltifrån ord och språk till de stora frågorna i livet, och gör det delvis på skilda vis, delvis på gemensamma vis. Detta innebär även att individuella tankemodeller i form av självbild och fördomar om andra kan beskrivas och relateras som i figuren. Schein (1993, s. 42) menar att detta innebär att det kan vara mycket svårt att bedöma det kommunikativa värdet av t.ex. ett samtal, eftersom det är osäkert i vilken grad de samtalande delar tankemodeller och därmed förståelse. Ett verktyg måste alltså till för att försäkra sig om att kommunikationen bygger på gemensam förståelse. Schein (1993, s. 42) menar att detta verktyg är *dialog* (se fig. 3.1) och väljer t.o.m. att beskriva dialogen som roten till allt effektivt samarbete.

Dialog, till skillnad från ordinär interaktiv kommunikation och andra former av organisatoriskt prat, syftar till förståelse av alla inbegripna tankemodeller. Det ska direkt påpekas att dialogen också syftar till att öka individens förståelse för *sina egna* tankemodeller i relation till andras (Senge 1995, s. 222). Dialogen har till uppgift att föra upp djupt liggande tankemodeller till ytan, för att möjliggöra gemensam förståelse. En heltäckande beskrivning för hur detta kan fungera är svår att göra, men Nörreklit och Schoenfeld (2000, s. 425) förser oss med en bra beskrivning. Enligt dem handlar dialog mellan två personer om att den ena för fram sitt sätt att se på något, sin tankemodell, av Nörreklit och Schoenfeld benämnd som *tes*. De båda personerna försäkras sig först om

att de uppfattar tesen på liknande sätt, varpå den andra personen skapar en *antites* genom att föredra en annan tolkning av hur man kan se på saken. Efter detta sker en utveckling mot gemensam förståelse, en *syntes*. Detta sätt att resonera innebär en möjlighet att amplifiera och utveckla de individuella tankemodellerna, och därmed fylla i de potentiella utvidgningsområdena beskrivna i fig. 3.3. Syntesen, eller utvecklingen, som sker med hjälp av flera människors kunskap, är också en form av synergi som återfinns i kompetensomvandlingskedjan i fig. 1.1.

Det är också möjligt att finna en överensstämmelse mellan organisatoriskt prat och dialog. En viktig ingrediens i det organisatoriska prattet är metaforen, som syftar till att visa på likheter mellan olika objekt. Nonaka (1994, s. 21) anser att begreppet metafor är något större än det rent språkliga. Han menar att det är ett sätt för oss att uppleva ett nytt beteende eller tankesätt genom att relatera det till och dra inferens från en annan beteendemodell eller tankesätt. Att ställa tankemodeller mot varandra som tes och antites och därifrån finna likheter är, med detta vidare sätt att se det, att arbeta ”metaforiskt”. En viktig skillnad gentemot hur metaforen används i styrningshänseende, är att den här används för att undersöka såväl likheter som olikheter mellan två tankemodeller.

För att tydliggöra ytterligare hur dialogen kan stödja skapandet av organisatorisk kunskap, är det rimligt att teoretisera vidare. Nonaka (1994) anser, som tidigare nämnts, att individers kunskap om världen och därmed den egna organisationen, kan amplifieras och utvecklas genom interaktion. För att detta ska ske på bästa sätt krävs att interaktionen gör det möjligt att överföra kunskap, men även konvertera de två former av kunskap som Nonaka (1994, s. 16) beskriver; explicit kunskap och implicit kunskap. Explicit kunskap är sådan kunskap som kan förmedlas formellt och systematiskt och är i princip analogt med begreppet ”fakta”. Implicit kunskap är den kunskap som varje person har tillgodogjort sig t.ex. via erfarenhet och bidrar till hur individen tolkar och uppfattar världen. Det är tack vare detta som det är möjligt att behandla kunskap som en form av tankemodeller enligt ovan.

Ny kunskap kan skapas genom att kombinera olika fakta, d.v.s. explicit kunskap, med varandra genom utbyte, sortering och annan bearbetning av sådana data. Implicit kunskap kan också överföras och delvis skapas, t.ex. genom att personer arbetar med varandra och genom social interaktion delar erfarenheter, s.k. socialisering. Explicit kunskap kan också konverteras till implicit kunskap genom internalisering. Denna process är analog med begreppet ”lärande” där en individ gör befintlig kunskap till sin egen. Dessa tre processer har dock brister när det gäller skapande av ny kunskap, medan de fungerar väl för att överföra befintlig kunskap, framför allt via socialisering och internalisering. För att sedan skapa ny kunskap är konvertering från implicit kunskap till explicit kunskap, s.k. externalisering, avgörande (Nonaka 1994, ss. 18-20).

Huvudverktyget för externalisering är metaforen. Nonaka (1994, s. 21) menar, precis som beskrivits tidigare, att metaforen gör det möjligt att upptäcka och undersöka såväl likheter som skillnader mellan två koncept vilket leder till nya associationer och upptäckter; ny kunskap. Externalisering, d.v.s. konverteringen av implicit till explicit

kunskap genom metaforer, ser ut att kunna utgöra en analogi till resonemanget om tes och antites ovan. Detta stödjer antagandet att syntesen, den gemensamma förståelsen, mycket väl kan bestå av nyskapad kunskap och därmed bidra till att fylla i de potentiella utvidgningsområdena i fig. 3.3.

3.3 Ledning – att arbeta med och för förståelse

När styrning syftar till kontroll och påverkan, syftar ledning till förståelse. Huvudverktyget för förståelse är dialog, som påvisats i avsnittet ovan. Men för att kunna använda dialogen på ett bra sätt, krävs också förståelse. Därav den dubbelriktade pilen i fig. 3.1. Ett sådant synsätt implicerar att för att kunna leda och skapa förståelse med dialog, krävs en god förståelse för hur tankemodeller fungerar, och en form av ödmjukhet gentemot sin egen världsuppfattning. En sådan person behöver vara öppen, undvika fördomar och prestigelöst kunna sätta sig in i andras tankemodeller (Nörreklit & Schoenfeld 2000, s. 425). Isaacs (1993, s. 25) beskriver det som att man på det viset kan öppna upp ett fält av genuina möten, där uppriktiga frågor kan ställas. Om ledaren också har en medvetenhet om och förståelse för sina egna och andras defensiva rutiner (Argyris & Kaplan 1994, s. 99), skapas möjlighet att föra en dialog som fungerar på det sätt som beskrivs i dialogavsnittet ovan. En sådan person kallas möjlighetsgörare (se bl.a. Isaacs 1993, Schein 1993, Nörreklit & Schoenfeld 2000).

Arbetet med dialog har också en intressant implikation när det kommer till hur kunskapsskapande, så som det beskrivs i avsnittet ovan, korresponderar med motivation. Nonaka (1994, ss. 17-18) menar att motivation är en av hörnstenarna för skapande av ny kunskap. En motiverad individ engagerar sig ständigt i att omskapa världen i relation till sina tankemodeller. Genom detta fungerar motivation som en "kunskapsdrivare", då den gör att människor erkänner att det finns olikheter mellan sin världsuppfattning och hur världen verkligen fungerar. Detta kan leda till nya synvinklar och strategier som gör det möjligt att påverka omvärlden. Men för att det ska fungera, ställs också krav på att omvärlden ska uppfattas som möjlig att omskapa.

Gagné och Deci (2005, s. 334) stödjer detta synsätt genom att påpeka att hård styrning undergräver inre motivation. I ett sådant fall ska systemet påverka personerna i det, inte tvärt om. Detta skulle alltså göra individen mindre motiverad att agera enligt det sätt som styrningen avser. Det är också därför många styrmodeller innehåller någon form av extern motivation i form av t.ex. bonus. Samtidigt menar Gagné och Deci (2005, ss. 335-336) att om ett beteende kan visa sig vara instrumentellt viktigt för att uppnå ett personligt mål, det som är personens inre motivation, kan personen ifråga motiveras att bete sig på det sättet. Om t.ex. en vårdare ser det som sin viktigaste uppgift att se till sin patients välbefinnande, har det som sin inre motivation och kanske t.o.m. identifierar sig med uppgiften, kan vårdaren motiveras att utföra annars omotiverade uppgifter, om det går att påvisa ett tydligt samband mellan uppgifterna och patientens välbefinnande. Gagné och Deci (2005) menar därmed att extern motivation kan internaliseras på detta sätt.

Som synes finns det alltså samband mellan motivation, förståelse av sin egen världsuppfattning och mål, samt förståelse om hur omvärlden fungerar. Arbetet för och med denna förståelse och motivation torde vara en central del av begreppet ledning.

4. Empiri

Här redovisas det som framkommit under dokumentstudier, intervjuer och deltagande observationer. Kapitlet kommer följa samma form som teorikapitlet, om än med ett antal underrubriker för att förtydliga ytterligare.

4.1 Styrning

Kommunfullmäktige och stadsledningskontoret

Budgetchefen på stadsledningskontoret har beskrivit stadens styrning enligt figur 4.1.

Övergripande finns stadens vision, vision 2030, som ska fungera som rättesnöre för egentligen allt som görs i kommunen. Vision 2030 är antagen med bred majoritet, över blockgränserna i kommunfullmäktige (KF). Utifrån detta föreslår majoriteten i KF inriktningsmål, i dagsläget är dessa tre till antalet. De olika verksamheterna i kommunen skall sedan bidra till arbetet mot dessa inriktningsmål, vilket föranleder KF att dels sätta upp övergripande verksamhetsmål, dels ta fram indikatorer och aktiviteter för att kunna styra och följa upp verksamheten. Detta specificeras i Stockholms stads budget (2008), stadens centrala styrdokument.

I de olika nämnderna, t.ex. stadsdelsnämnderna, ska de olika målen brytas ner så att de ska fungera för nämndens verksamheter men också så att de bidrar till att uppfylla de övergripande mål som KF bestämt. Här har systemet webb-ILS en viktig funktion. Det är genom detta system man kommunicerar mål uppifrån och följer upp hur verksamheten sedan fungerar. Här blir också indikatorerna en viktig del då de gör det möjligt att skapa kvantifierade mål, vilket bl.a. också gör det möjligt för nämnderna att sätta upp egna mål i relation till KFs mål men också i relation till hur deras verksamheter ser ut. Ett exempel är att en av KFs indikatorer är hur stor andel av äldreomsorgens personal som är grundutbildad. En högre andel personal med grundutbildning anses bidra till det övergripande målet om att kvaliteten inom äldreomsorgen ska öka. År 2009 är det stadsövergripande målet, d.v.s. KFs mål, att 87 procent av dessa skall vara grundutbildade. Utifrån detta mål kan varje nämnd skapa egna mål utifrån sina egna förutsättningar. Någon nämnd kan därför anse sig behöva sätta målet lägre än 87 procent, om de t.ex. har väldigt få grundutbildade, men då måste någon annan nämnd (i princip) sätta ett högre mål för att det stadsövergripande målet ska uppnås.

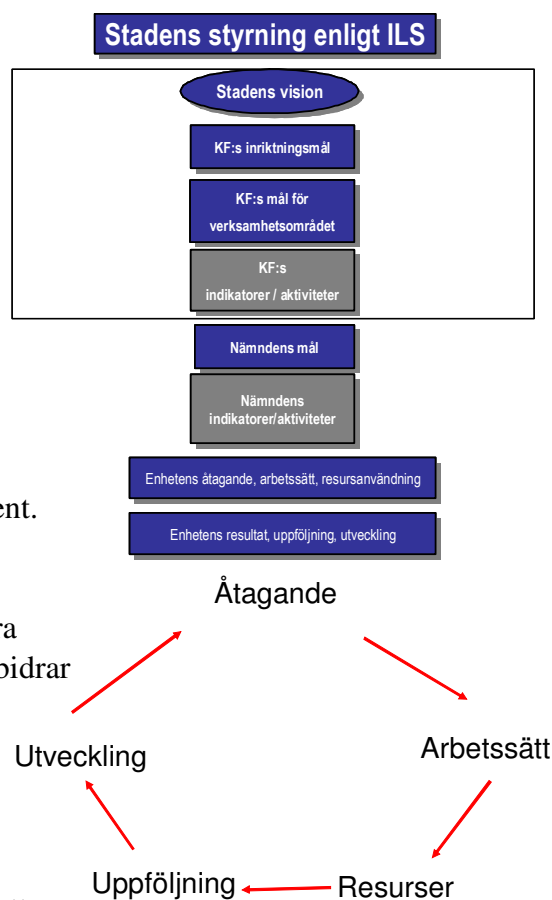


Fig. 4.1: Stadens styrning

Källa: Stockholms stad

Nämnderna redovisar detta i sina verksamhetsplaner (VP), och redovisningen följs via webb-ILS av stadsledningskontoret. De kan då se om nämndernas mål bidrar till uppfyllelse, eller om någon nämnd måste höja sina mål. I verksamhetsberättelserna, som är uppföljningen av nämndernas VP, redovisas hur väl nämnderna uppnått sina mål. Detta signaleras också i webb-ILS, vilket gör att stadsledningskontoret snabbt kan göra en sammanställning.

Förhållandet mellan nämnd och enhet skall, enligt budgetchefen, fungera på liknande sätt. Utifrån de nämndmål som satts upp, varav de flesta emanerar ur KFs budgetdokument (men nämnden får också sätta egna mål), ska varje enhet specificera åtaganden som skall bidra till att nämndmålen uppnås. Enheterna ska också specificera ett arbetssätt för hur de ska fullgöra sina åtaganden. Allt detta återfinns också i webb-ILS vilket, återigen, syftar till att göra det snabbt och enkelt för alla berörda att gå in och kontrollera hur man arbetar med mål, åtaganden och arbetssätt. Budgetchefen illustrerar hur ILS fungerar på enhetsnivå genom det nedre ”hjulet” i fig. 4.1. Enheterna ska ta fram åtaganden utifrån nämndmålen, specificera arbetssätt utifrån tilldelade resurser, följa upp och göra en avvikelseanalys och utifrån denna utveckla åtaganden och arbetssätt. Detta utgör enhetens verksamhetsplan (VP), och även här ska en ansvarig på enheten föra in dessa åtaganden och tillhörande arbetssätt i webb-ILS. Budgetchefen menar att specificeringen av åtaganden och arbetssätt i ILS fungerar bra, men att det kan vara lite si och så med uppföljningen.

Stadens personalpolicy (2009), som är antagen av KF, förtjänar ett eget stycke. Här framförs flera ansvarsområden för chefer inom Stockholms stad i relation till stadens system för målstyrning. Det stipuleras bl.a. att chefens ansvar är att: förmedla verksamhetens mål och åtaganden, förstå den politiska styrningen och vara lojal med densamma, skapa förutsättningar för delaktighet, inflytande och öppenhet samt skapa möjligheter och inspirera till lärande, kreativitet, utveckling och ansvarstagande.

Stadsdelsnämnderna/Stadsdelsförvaltningarna

Intervjuer har gjorts med avdelningscheferna för äldreomsorgen på två stadsdelsförvaltningar. Här har även verksamhetsplanerna (VP) för varje stadsdelsnämnd studerats.

Båda avdelningscheferna tycker att ILS fungerar bra som styr- och uppföljningsverktyg. Samtidigt ser båda ett stort behov av olika typer av gruppmöten, öga mot öga. Båda har snarlika upplägg med enhetsmöten för enhetschefer inom äldreomsorgen, stadsdelsövergripande enhetsmöten med enhetschefer från hela stadsdelen, även från t.ex. förskola och skola, samt enskilda budgetmöten. Båda tar också hjälp av biträdande avdelningschef för att hålla en del av mötena. Det som skiljer sig något är antalet möten. Den ena avdelningschefen har i princip varje sorts möte en gång i månaden, medan den andra har enhetschefsmöten med enhetschefer från äldreomsorgen varannan vecka. Hon har också enskilda samtal med enhetscheferna i samband med budgetmötena. Helst säger hon sig vilja ha enhetschefsmöten varje vecka, men får inte det för stadsdelsdirektören som anser att det är slöseri med tid.

Relationen mellan ILS och vad som diskuteras på mötena är ganska tydlig, menar en av avdelningscheferna. Hon talar mycket om tydliga linjer och vikten av ett enhetligt språkbruk inom avdelningen. Kommunikation, dialog och att tala fritt är viktigt och kan ske såväl på möten som på andra sätt, som t.ex. mail. På den andra stadsdelsförvaltningen talar avdelningschefen mest om vikten av att förmedla sin vision till cheferna ute på enheterna. För henne är helheten det viktigaste. Båda avdelningscheferna tycker att nära ledarskap är viktigt. Båda har också erfarenhet av att ha "tvingat" enhetschefer till att vara tillgängliga för sin personal, att ha sitt arbetsrum nära personalen och alltid ha dörren öppen. En av nämnderna har satt som eget nämndmål att enhetscheferna ska utöva ett nära ledarskap.

Enheterna

Ute på enheterna är den allmänna uppfattningen hos enhetscheferna att styrsystemet med ILS-webben som huvudsakligt verktyg är bra. En enhetschef menar att relationen mellan den egna verksamhetsplanen och nämndens VP är bra, medan en annan anser att "det är ganska enkelt att jobba i ILS. Det är ganska konkret, och det stämmer överens med verkligheten". På samtliga enheter har man planeringsdagar för att ta fram åtaganden och arbetsätt som ska specificeras i enhetens VP, samt föras in i webb-ILS. De tre enhetscheferna uttrycker sin uppfattning om vad ILS syftar till på följande sätt:

- "Jag tänker på ILS som ett verktyg för oss. Att det är något som ska hjälpa oss att förstå vad vi ska göra.[...] Samtidigt är det en vardag också. [...] Jag kan inte gradera att det ena är viktigare än det andra. Det här [ILS] är bara en liten, liten del; det är jättemycket andra saker."

- "Det är väl s.a.s. en sorts redovisning av vad vi åtar oss att leverera. Det här är ett oerhört viktigt dokument för de anhöriga. [...] Den andra delen ser jag väl som en kontrollinstans när det gäller förvaltningen sedan. Att stadshuset har det som uppföljningssystem, att vi sköter åtagandena utifrån de politiska besluten. Men det ser jag inte som att ILS är något för att tillfredställa dem."

- "Vi ska anpassa våra mål efter de mål som ställs i KF och stadsdelsnämnden. Det diskuterar vi på verksamheten, hur vi ska anpassa våra mål för att stämma överens med dem. [...] Vi skriver dem i ILS och hoppas att någon läser dem. Om det var så att vi skulle skriva det för vår skull, så skulle vi skriva det på ett annat sätt än vad det är i ILS."

En del av diskussionerna med enhetscheferna handlade om vad man lägger tid och kraft på, när det gäller ILS och VP. En enhetschef ansåg att det finns en intern och en officiell del med ILS och att det är den interna delen som tar mest tid, medan en annan tycker att det är mycket viktigt att formulera sig på rätt sätt; han/hon vill t.ex. inte ha administrativ hjälp när det gäller detta, just p.g.a. vikten av att formulera och skriva rätt saker. Den tredje pratar inte alls om den officiella delen, men på en direkt fråga om han/hon tror att politikerna tycker att de åtaganden som kommer via ILS är de viktigaste, blir svaret: "nej, det kan det inte vara".

Uppföljningen görs mycket internt på enheterna, vilket framgår av de olika verksamhetsplanerna. När man följt upp ett åtagande och är nöjd, markerar man åtagandet som genomfört i webb-ILS. En av enhetscheferna uttrycker det på följande sätt: ”Så länge vi går in och markerar åtagandet som utfört, har jag ingen känsla av att de gör någon punktmarkering. De kontrollerar inte ytterligare.” På de enheter där det finns samordnare är det de som har ansvaret för uppföljning. Uppföljningen sker ofta och gärna direkt till medarbetarna, i och med att samordnaren är ute i verksamheten flera gånger om dagen. Där det saknas samordnare ligger ansvaret för uppföljningen på arbetsledare och medarbetare, men kanske främst på enhetschefen själv. Medarbetarna här menar att chefen har ”stenkoll” och att ”här håller man koll på vad vi håller på med”, vilket de tycker känns mycket positivt. Eventuellt vill man ha mer feedback.

Enheterna har ungefär samma upplägg med planeringsdagar där de bryter ner målen från nämndens VP till egna mål och åtaganden. Det är genom detta enhetens VP skapas. Samtliga enheter har också arbetsplatsträffar (APT) en gång i månaden. Här tas större saker upp, och det är mest information. Det som tas upp allra mest på APT är uppföljning av olika sorters åtaganden, samt budgeten. Så är det på alla enheterna. Genomgående är också att det finns en tydlig dagordning, det är cheferna som talar och att det finns en punkt ”övriga frågor” där medarbetarna kan komma till tals.

Två av enheterna har någon form av arbetsgrupper med ansvar för att ta fram rutiner, jobba med kvalitet eller liknande. Dessa arbetsgrupper har det gemensamt att de formats med medlemmar från alla arbetslag/avdelningar på enheten. Gemensamt är också att medlemmarna i arbetsgrupperna är ansvariga att föra ut det man kommit fram till det egna arbetslaget/den egna avdelningen. Arbetsgruppsträffarna verkar ske vid behov, om något behöver arbetas fram. På en enhet medverkar såväl chef som samordnare, medan det på den andra enheten verkar vara så att medarbetarna själva till stor del ska initiera och genomföra träffarna. Här är chefen lite missnöjd över att få för lite återkoppling av vad som hänt; ”jag får alltid fråga efter saker”.

Den sista formen av möte som finns på enheterna är gruppmöten, där arbetslaget/gruppen som arbetar tillsammans sitter ner för att diskutera problem, behov, arbetssätt, kunder, förändringar som behöver göras etc. Mötena hålls i lite olika konstellationer och delvis med olika mellanrum på olika enheter. På en enhet ingår all personal som kan avvaras (någon måste vara kvar på avdelningen), enhetschefen och samordnaren i gruppen som möts och man har schemalagt möte en gång i veckan. På nästa enhet är det gruppen och samordnaren som möts, även här schemalagt en gång i veckan. Här har dock gruppmötena uteblivit de senaste månaderna, men skall återupptas. På den tredje enheten är det endast medarbetarna som närvarar, eventuellt arbetsledaren om det är möjligt. Här har också medarbetarna ansvaret för att planera in mötet. En av medarbetarna uppger dock att de här mötena sällan blir av, då de tycker att de är för få som kan närvara. Medarbetaren tycker att de skulle behövas, för ”det finns inte tid att prata i det dagliga arbetet, man skulle behöva gå ifrån helt.”

En av enhetscheferna beskriver kommunikationen, framför allt på mötena som ”våldigt lite dialog och väldigt mycket monolog, där jag talar om [vad som ska göras].” En

annan enhetschef tillstår att ” Det kan säkert bli mycket ’hela handen’ och för lite lyssnande” medan en samordnare beskriver det som: ”Det är väl chefen som står och styr, men de [personalen] ska ju tänka själva.” Utifrån dessa resonemang har också följande kommentarer kommit från chefer och samordnare angående svårigheten att få saker gjorda: ” Jag tror, eller vet, att man jobbar på något gammalt traditionellt sätt. Man förstår inte att tiden går framåt. Ungefär som man gjorde inom industrin förut, man bara rullar på. Jag vet inte var det kommer ifrån, egentligen” samt ”man märker att de är lite rädda för förändring genom att de inte riktigt vill ta åt sig.” Från medarbetarhåll kommer kommentarer som: ” Det är mycket ska, och vi säger att vi försöker. Det blir lite sura miner ibland, men inga direkta konflikter” medan en annan menar att ”[Vår chef] är duktig chef och kan ställa krav, krav är alltid bra.”

En del beskyllningar kommer också upp. En enhetschef tycker t.ex. att personalen jobbar ”som på femtiotalet”, medan en medarbetare tycker att de har gått tillbaka till arbetstider som de hade på sjuttioalet. När det gäller konflikter tycker ingen av medarbetarna på någon enhet att det är några konflikter. Samtidigt tar samtliga enhetschefer och samordnare upp konflikter och konfliktlösning som om inte dagliga, så åtminstone regelbundet återkommande uppgifter att ta tag i. En enhetschef uttrycker det som att ”konflikter beror på att man inte vill komma i konflikt med varandra”. När det gäller hanteringen av potentiella konflikter säger en samordnare om sin strategi: ”Vilka hemskheter eller kaos de än kommer med är jag lika lugn. Jag visar det aldrig utåt även om jag blir förbaskad. Jag försöker hålla det inne, och det verkar gå hem.”

Motstånd ur medarbetarnas perspektiv

Samtliga medarbetare och samordnare säger sig vara för förändringar och förbättringar av rutiner och arbetssätt. Samtidigt vet de flesta med sig att de inte bidrar så värst mycket till dessa förändringar och/eller förbättringar, med undantag av samordnarna som har detta som en viktig uppgift. Medarbetarna, återigen på samtliga enheter, tycker dock att det händer relativt mycket jämfört med tidigare och tycker att det är positivt. Så tycker även samordnarna, även om enhetscheferna tycker att det går lite långsamt (se ovan). Några medarbetarröster:

- ”Normalt sett är det bättre att jobba nytt, snarare än att jobba med det gamla och trygga. [...] Men jag skulle nog vilja att det hände lite mer. Jag tror att det är många som känner så.”

- ”Det är nog mycket slentrian som gör att man inte söker efter ineffektiviteter i det dagliga arbetet [...] Jag vet inte varför man inte förändrat tidigare. [...] Det kan vara så att man inte vill ha förändringar. Eller att man är rädd för konflikter.”

- ” Det tar lite tid innan man kommer in i nya rutiner, och ibland blir det motstånd.[...] Det är bra saker. Jag tycker inte det ska finnas några valmöjligheter; det ska ske ’pang’.”

- ”Rutiner är en trygghet. Då vet man vad som ska göras.”

Även samordnarna anger slentrian, ”gamla hjulspår”, men även ovana vid att få ta eget ansvar som anledningar till att det kan vara svårt att förändra rutiner och arbetssätt.

4.2 Tankemodeller och dialog

När åtaganden tas upp med medarbetarna i intervjuerna, relaterar de till många olika saker. Det vanligaste är att de ser på sina åtaganden som de som kommer från bistånds-handläggaren och gäller de olika individer de har hand om. Någon anknyter till enhetens värdegrund och menar att de ledord som finns är deras huvudsakliga åtaganden. De flesta kommer över huvud taget inte in på de åtaganden som finns specificerade i VP och ILS. Den enda som tar upp dessa säger också följande: ”Våra åtaganden pratar vi inte om i arbetsgruppen, men på APT.” Samtidigt under intervjuerna kommer en del av de specificerade åtagandena upp, framför allt när vi pratar om resurser och arbetssätt. Många menar att det kommer nya direktiv hela tiden och vet att de kommer från politikerhåll, men känner det ofta som ”ska-krav”. De som talar om dessa ”ska-krav” tycker att det är svårt att utföra dem till hundra procent. En av medarbetarna säger också: ”Chefen tycker nog vi suckar mycket om det här. Han/hon har ju sina chefer och måste se till att få det gjort.”

När cheferna får säga sitt om hur målen är förankrade ute i verksamheten säger en av enhetscheferna: ”Skulle du fråga om det [ILS, VP] skulle de nog säga att de aldrig sett det, trots att jag inte vet hur många gånger man haft det framme. Man vet om målen och vad man ska göra, men man kopplar det nog inte till att det är ett ILS-system när man pratar om något mål. [...] Man skulle förstås vilja att personalen har bättre koll på det, men jag tycker att det vore lite övermäktigt att begära. Jag vet hur mycket man har att göra. Men det vore roligt.” En annan enhetschef kommer ganska nära samma uppfattning genom att prata om att så länge målen uppnås, spelar det inte så stor roll hur. En annan chefsuppfattning tar sig uttryck i följande: ”Ska-kraven kommer uppifrån, men det är inte alltid man vill göra det man ska. Om man gör det man vill borde man nå upp dit, men man gör inte alltid det. Man tycker inte man hinner, men då har man prioriterat andra saker.” Samtidigt finns det en förståelse även hos den här chefen att kraven ibland kan vara övermäktiga. På samma sätt beskriver de andra två att personalen ofta behöver lära sig se effektivitetsvinster. En samordnare tycker att personalen ibland blir lite hemmablinda, och att hennes uppgift, som kommer dit lite då och då och ser på arbetet utifrån, är att hjälpa personalen att uppmärksamma detta.

Samtliga intervjuade talar om att de tycker åtagandena är viktiga och vill utföra dem så bra det går. Detta uttrycks i samband med att vi talar om åtaganden och det kan vara bra att komma ihåg att olika personer ser åtaganden som kommande från olika håll; biståndsbedömarna, värdegrunden, VP/ILS, etc. Medarbetarna talar dock helst om kunderna och vad som är bra för dem. Som synes ovan är det viktigt för åtminstone en av enhetscheferna att förklara att åtaganden kommer uppifrån och att de måste utföras. En annan enhetschef tycker att det är tvärtom: ”En del saker är politiska. Men det är jag som får leverera, bära ansvaret. Jag kan inte stå och skylla på vad politikerna har sagt. Jag måste ta ansvar för beslutet som om det kom från mig.” Samma chef medger dock att ”Med tiden kommer oftast ändå sanningen fram.” Den tredje enhetschefen intar lite

av en mellanställning och menar att det är väldigt viktigt att personalen har klart för sig varifrån målen kommer, men uttrycker också att ” Jag står ändå för dem, jag måste vara lojal med arbetsgivaren.”

Medarbetarna har i allmänhet en uppfattning om att det är svårt att påverka. En medarbetare säger att ”det är riksdagsmän och stadsdelspolitiker som bestämmer. Vi är lägsta nivån som genomför verkligheten.” När frågan kommer upp om medarbetaren tror att enhetschefen har möjlighet att påverka, blir svaret: ”Jag vet inte hur mycket enhetschefen har att säga till om. Hon/han måste också gå efter det som man får på papper.” Några medarbetare har funderat mer på möjligheterna att påverka, både för sig själva och för cheferna: ”Det finns lite förståelse för att chefen har svårt att påverka, medan andra tycker att det borde vara bättre. Jag tycker vissa saker borde vara bättre. Jag tror alla tagit upp det. Men svaret blir att det är riktlinjer uppifrån.” En annan tycker att ”vi har mycket inflytande i den mån man kan det. Sedan är det mycket direktiv som man inte kan påverka, det bara är så.” Över huvud taget kommer uttrycket ”det bara är så” upp ofta hos såväl enhetschefer, samordnare som medarbetare.

När det gäller påverkan åt andra hållet, har samtliga chefer och samordnare funderat mycket på det. Som tagits upp tidigare finns uppfattningen att det kan vara ganska svårt att påverka så att medarbetarna kan ändra arbetssätt och rutiner. En enhetschef säger att ”det viktigaste verktyget för att påverka medarbetarna är att få lugn och ro och prata om det. Man måste förstå varför man ska göra saker.” En annan enhetschef beskriver det så här: ” Det är jättesvårt att få folk att tänka i de här [nya] banorna. Enda sättet är nog att prata, prata, prata. Det har nog också stor betydelse hur man pratar. Antingen gör man som jag och pekar med hela handen och så lyssnar ingen, eller så försöker man vara lite mer demokratisk. Jag försöker ibland...” En samordnare tar upp att hon länge har fått ta upp att en viss rutin behöver förändras och berättar hur hon jobbar för att påverka: ”Jag har varit ute flera gånger och berättat varför och av vilken anledning de ska göra det. Nu har de också börjat göra det, och när jag kommer på morgonen är det första de säger ’ja just det...’ Jag får personifiera vissa saker.”

Samordnarnas strategier för att påverka och förändra rutiner och arbetssätt är snarlika och bygger mycket på uppföljning, ständigt, ofta t.o.m. dagligen, återkommande diskussioner samt att noga lyssna in sig på motargument. Utifrån detta försöker man sedan ha en dialog och försöka förklara varför en förändring behövs. Enhetscheferna har däremot lite olika idéer om diskussioner och motargument mot förändring. En av enhetscheferna menar att det handlar om att förtydliga och ge exempel och menar att ”en del tycker direkt att det är självklart medan en del inte fattar någonting”. I de fall där en medarbetare inte alls förstår varför något behöver förändras anser denna enhetschef att ”man måste gå ner så långt man kan och ge andra exempel. Då brukar folk fatta, ’det var väl inget konstigt’.” En annan sammanfattar sina problem att genom dialog påverka medarbetarna med orden: ”Har man en dialog, så gäller det att få folk att komma med egna synpunkter och tänka själv. Även om vi ofta diskuterar, så gäller det att stå för det man tänker och det man gör. Det känns som att vi diskuterar, men sedan går man ut genom dörren och gör som man alltid har gjort. För det är enklast så.” En något mer positiv bild av förändringsarbetet skildrar den tredje enhetschefen i sin insikt om att

”Många har svårt för förändringar [...] nu har jag också förstått att de här processerna måste få ta tid, och att man startar upp grupper med representanter. För de kan komma med idéer som inte jag har tänkt på.”

När medarbetare och samordnare kommer till tals om chefernas roll för att påverka förändringar, är uppfattningen lite olika. Några exempel har kommit upp ovan, men det kan behövas komplettering med några kommentarer utifrån att de flesta medarbetare (vilket också sagts tidigare) tycker att det är mer, och på många sätt positiv, förändring nu jämfört med tidigare. På en enhet tycker personalen att den största anledningen till att det förändras mer nu är p.g.a. externa faktorer. De tror att det skulle kunna vara ännu mer, om de fick mer feedback av chefen och om chefen skulle ha mer tid med dem. På en annan enhet säger samordnaren att ”det har varit enormt mycket utveckling från att ha stått still ganska länge. [...] Jag tror det är chefen, ett annat tänk [...] Man känner sig sedd och bekräftad som personal.” På den tredje enheten menar samordnaren att det är många faktorer som samverkar, men ser såväl enhetschefen som avdelningschefen på stadsdelsförvaltningen som de kanske viktigaste. Avdelningschefen beskrivs som ”en väldigt driftig person [som] sparkar igång grejerna och ser till att vi tar tag i dem.”

Övriga faktorer som ses som viktiga för förändring och utveckling, är utbildningar och liknande projekt. På en enhet kommer medarbetarna att jobba med ett lean-projekt som syftar till att medarbetarna ska få verktyg att se hur de använder sin tid, och därigenom hitta effektivitetsglapp. Enhetschefen hoppas mycket på detta, och medarbetarna tycker det ska bli spännande, eftersom de själva tror att det nog finns en hel del man kan göra bättre. Andra enheter har haft utbildningar i kontaktmannaskap, reflekterande samtal, kost och nutrition, vilket givit mycket för utvecklingen. Samtidigt menar såväl medarbetare som samordnare att det kan vara svårt att i praktiken omsätta såväl den ”nytändning”, som många upplever i samband med utbildning, som den nya kunskap man fått. En av samordnarna får stå för de sammanfattande kommentarerna: ”Utbildningarna har stor del i utvecklingen. Det kan bli en aha-upplevelse när du jobbat länge inom vården. Du får lära dig nytt och utvecklas. [...] Många gånger faller det som man gjort på utbildningar, för man får inte tid att utöva det man lärt sig, tyvärr. Man behöver nog ta till vara på det på ett helt annat sätt, att den som varit på utbildning kan få berätta om det.”

4.3 Ledning

Intervjuerna har givit upphov till en del funderingar kring ledarfilosofier, hur det fungerar och hur man vill att det ska fungera. En del saker har kommit upp i avsnitten ovan. Chefernas åtagande är att få allting gjort, som kommer via ILS och biståndshandläggarna, och många gånger kräver detta en effektivisering och förändring av arbetssätt och rutiner. En enhetschef kommer in på vad som händer när man försöker lansera en förändring: ”Man kan ofta få mothugg. Det är både rimliga och orimliga mothugg. T.ex. att vi faktiskt inte hinner. Vi har betalt för prestation, och det kanske inte står i proportion till det som faktiskt behövs. Vi ska göra allt, samtidigt som det ska vara tryggt, socialt närvarande etc. Det [mothugget] är relevant och vi måste få det att fungera på något sätt. [...] Man får säga att de [personalen] har rätt, att det är tufft. Och

fråga vad vi kan göra för att minska stressen och pressen. Kan vi ändra i logistiken? Ändra i schemat? Ibland måste vi tyvärr 'gilla läget'."

En annan enhetschef beskriver hur det fungerar när man på den enheten ska försöka jobba fram ett nytt arbetssätt eller nya rutiner: "Det här föregås av diskussioner, och alla köper ju inte konceptet. Alla försöker strida för sitt sätt att tänka. Och då har vi kört mycket med jämlikhet eller kollektiv. Majoriteten beslutar. Sedan kan man säga att 'vi provar det här i 3 månader, fungerar inte det så får vi prova andra arbetssätt'. Vi kan inte hålla på och diskutera i evigheter och inte komma till ett beslut. Ibland får man finna sig i ett beslut som man tycker inte är ett bra arbetssätt. Men det behöver inte betyda att det arbetssättet inte tillämpas. Och visst har det hänt att vi ändrat arbetssätt någon gång. Jag tror aldrig jag har varit med om att det varit 'jippi' från alla. Men det har jag krediterat dem för, att det är så här vi växer. Vi får vara olika, vi ska vara olika, men vi måste också finna oss i besluten och dra åt samma håll. Även om man tycker att 'så skulle inte jag ha gjort'."

Under ett gruppmöte fanns också möjlighet att observera hur diskussionerna såg ut. I det här fallet togs de flesta problemställningar upp av enhetschefen. En del rutiner skulle behöva ändras av olika anledningar, samt en förändring i schemaläggning var också för handen. Ett förhållandevis tydligt sätt att arbeta på var att chefen tog upp frågan, för att sedan be om kommentarer från personalgruppen. Många gånger kom också kommentarer och förslag från medarbetarna. Chefen kunde här antingen gilla förslaget, och då fråga om övriga kunde ställa sig bakom, eller också ogilla förslaget och då förklara varför och be om andra förslag. När inga förslag kom från medarbetarna, ställde chefen själv ett "motförslag" och hänvisade till att det kanske skulle kunna göra att det fungerade bättre för såväl medarbetare som kunder. Inte sällan tog någon medarbetare då upp tråden och gav sin tolkning. Under tiden för mötet ökade medarbetarnas inlägg, och de började även ta upp egna frågor och lösningar. Chefen såg sig ibland tvungen att sätta stopp för diskussionerna och hävda sin ståndpunkt tydligare. Detta verkade inte göra att medarbetarna blev mindre benägna att komma med förslag. Minst en gång fick chefen backa i och med att medarbetarna lyckades visa på att deras förslag var bättre och mer realistiskt.

Chefens argument under mötet syftade alltid till att peka på hur förslag skulle påverka kunden och/eller medarbetarna. Efter detta uppmanades medarbetarna alltid att komma med sina egna tankar. När ett nytt arbetssätt eller förändring i rutin diskuterats färdigt, fick samordnaren i uppgift att följa upp detta. Chefens förslag kom ofta i ganska "ofärdigt" format, åtminstone enligt medarbetarnas synpunkt, vilket gjorde att vissa förslag "uppgraderades" betydligt med hjälp av följdförslag.

Går vi åter till intervjuerna, men följer spåret, uttrycker en enhetschef följande: "Idéer kommer inte spontant, bara så där. Någon måste initiera dem och säga 'var med, ni har möjligheten!' Men jag kan känna att ingen tar möjligheterna." Denna enhetschef tycker också att det är mycket svårt att få medarbetarna att engagera sig och anser att det bara är "en handfull" som är med och försöker påverka. En annan enhetschef försöker lösa detta problem både genom att hjälpa medarbetarna att se helheten, men samtidigt

konkretisera vad förändringen innebär, framför allt för kunden: ”Alla är måna om den gamle, så det gäller att påvisa nyttan för den gamle.”

En enhetschef tar också upp hur det fungerar att bemöta medarbetare som har synpunkter och vill ta upp problem: ”Tidsaspekten är avgörande för hur jag låter. Ofta är ’samtalen’ inte planerade, utan man kommer mitt i, när jag håller på med något annat, och då blir det ett irritationsmoment. Det kan gå en hel dag och jag hinner inte med en tredjedel av det jag ska göra.” Samma enhetschef säger också: ”Ibland önskar jag att man kunde göra en tidsstudie på vad det går åt så mycket tid till. Just nu är det gale mycket med allt: medarbetarsamtal, alla medarbetare som man ska hinna med, verksamhetsplan, budget, lönerapporter. Samtidigt ska man kvalitetssäkra; se till att verksamheten flyter.” En annan enhetschef kommenterar: ”Man är borta på jättemånga möten. Man undrar när man ska jobba. [...] Jag har väldigt lite tid att jobba med verksamheten. Den här veckan har jag varit här två dagar, så det gäller att vara närvarande när man är här; verka närvarande.” Den här chefen tillägger sedan också att det finns ett nämndmål som stipulerar ett ”nära ledarskap” och säger att hon/han nog snarare står för ett ”frånvarande ledarskap”.

5. Analys

Analyskapitlet söker analysera det empiriska materialet utifrån den teoretiska referensramen. I kapitlet kommer också en viss länkning av empiriska data göras med varandra. Denna länkning har undvikits i empirikapitlet för att inte tydliggöra vilken respondent som sagt vad.

5.1 Styrning

Stadens ledningsystem, ILS, och det huvudsakliga verktyget, webb-ILS, syftar dels till att tydliggöra vilka mål staden har under budgetåret, dels att upptäcka avvikelser från dessa mål. Genom detta anknyter systemet väl till såväl fig. 3.1 som fig. 3.2 i kapitel tre. Det går också att analysera systemet utifrån Simons (1995) teorier om diagnostiska styrsystem.

Den första uppgiften verktyget ska klara av, är enligt Locke och Latham (2002) att förmedla mål som är tydliga, möjliga att uppnå men samtidigt utmanande. Såväl avdelningschefer som enhetschefer tycker att webb-ILS är ett bra system, vilket gör att det går att anta att målen uppfattas som förhållandevis tydliga. Tanken är också att det ska fungera som diagnostiskt system, ungefär som Simons (1995) menar när han liknar det vid instrumentbrädan i ett flygplan. Det ska för ansvariga på stadsdelsförvaltningen och/eller stadsledningskontoret snabbt gå att se var någonstans, på vilken enhet och gentemot vilket/vilka mål, det finns avvikelser. Samtidigt är det på ute på enheterna man själv fyller i huruvida åtaganden, och därigenom målen, uppfyllts eller ej. Det gör att systemet, rent tekniskt, kan manipuleras precis som Simons (1995) förutspår.

Ett interaktivt kontrollsystem finns också, genom olika sorters möten, vilket även det anknyter till Simons (1995). Avdelningscheferna har möten med enhetscheferna, men det skiljer lite i både syften och frekvens. Den ena avdelningschefen har färre möten och verkar ha ett tydligare fokus på strukturen och relaterar ofta och gärna till målen och ILS. Interaktiv kommunikation via t.ex. mail ses här som en nästan lika viktig och väl fungerande kommunikationsväg som möten. Den andra avdelningschefen pratar mindre om ILS och mer om sin egen vision, och vill ha fler möten ute i verksamheten. Det är också här det finns ett eget nämndmål om nära ledarskap som enhetscheferna måste leva upp till.

Det går att göra en försiktig koppling mellan hur de olika enhetscheferna tolkar ILS och det fokus enhetscheferna har. Där avdelningschefen har ett något större ordning och reda-fokus och pratar mer om de formella målen, ser man på enheten också ett större fokus på skrivningar, formuleringar och redovisning av målen, samt mindre vikt på t.ex. gruppmöten. Där avdelningschefen talar mer om sin egen vision och satsar mer på möten, finns också en tendens ute på enhet att se ILS mer internt. Det är även fler möten, t.ex. gruppmöten, och det fästs större vikt vid dessa. Härvid kan man ana den styreffekt som Simons (1995) skriver om, i och med att det som tas upp mer på möten mellan avdelningschef och enhetschef, också kommer fram tydligare ute på enheten.

Det går inte att se något direkt tecken på motstånd mot mål och åtaganden hos enhetscheferna. Däremot uppfattas ILS något olika hos de olika enhetscheferna, vilket kan leda till att arbetssätt och rutiner påverkas enligt det synsättet. Detta kan bidra till att forma den reella institutionen enligt ett visst mönster (se fig. 3.2, samt Burns & Scapens 2000). Det är inte orimligt att tolka att en påverkan från avdelningscheferna också bidragit till detta, enligt föregående stycke. Det är också på enheter där det finns en större tonvikt på ILS, målen och den ”externa” (gentemot förvaltningsledning och stadsledning) redovisningsfunktionen som medarbetarna upplever mycket ska-krav och uttrycket ”det bara är så” uppkommer oftast.

På alla enheter finns det en hel del element av konfrontation, där chefen bestämmer och styr vad som ska göras. Det verkar också vara så att där chefen talar mer om styrning, hela handen och ”monolog”, desto mer talar chefen också om problem med att få medarbetarna att lyssna och göra på önskvärt sätt. Det finns även hos dessa medarbetare en större medvetenhet om att chefen kanske är missnöjd, och vill ha fler och andra saker gjorda. Detta beskrivs av Isaacs (1993) som menar att konfrontation gör det mer troligt att kontrahenterna behåller sina olika bilder av verkligheten. Enligt Argyris (1986) undviker människor oftast konflikter genom att kommunicera utan att påverka andra människors verklighetsuppfattning. Så verkar inte vara fallet med dessa chefer; de syns försöka påverka medarbetarna på ett förhållandevis rakt sätt. Däremot finns tendenser att ursäkta sina tillkortakommanden med externa faktorer, säga att det inte går att göra någonting åt åtaganden och direktiv, eftersom de kommer uppifrån. Dessutom finns också tendenser att tillskriva medarbetarna, och för den delen för medarbetarna att också tillskriva chefen, negativa egenskaper och generalisera så som Argyris och Kaplan (1994) beskriver.

Intressant för analysen av det motstånd som förekommer, och enhetscheferna känner av, är att medarbetarna i allmänhet är mycket intresserade av utveckling, tycker att de i många fall kan arbeta bättre och mer effektivt, men sällan har någon bra förklaring på varför de inte gör saker och ting bättre. Denna cementering av rutiner i handling (se fig. 3.2) behandlas av medarbetarna med svepande förklaringar om slentrian, konflikträdsla eller att man, trots allt, kanske inte vill ha förändringar. Lite hårt tolkat är det mestadels ”någon annans” fel att det inte händer något; själv vill man ju. Detta anknyter väl till det Argyris och Kaplan (1994) skriver om defensiva rutiner och att människor gärna ser och tolkar sig själva, omvärlden och andra människor på olika sätt. De defensiva rutinerna syns tydligast i det empiriska materialet i ovljan medarbetarna har att konfrontera sitt eget bristande förändringsengagemang.

5.2 Tankemodeller och dialog

Precis som avdelningschefer och enhetschefer har olika infallsvinklar på styrningen genom ILS, har medarbetarna sina sätt att se på de åtaganden de har att arbeta med dagligen. DiMaggio och Powell (1983) menar att t.ex. ens yrkesroll gör att man tenderar att se på omvärlden på ett visst sätt. Samtidigt finns det andra delar som spelar in på hur man tolkar saker och ting, bl.a. uppfostran och personlighet (Argyris &

Kaplan, 1994). Det finns också en del variation mellan medarbetarna, även på samma enhet, när de talar om vilka åtaganden de har och vilka de tycker är viktiga. Men tydligast är att de som dagligen arbetar efter biståndsbeslut också ser dessa som sina åtaganden, medan de som har ett arbete som är något friare kan se t.ex. värdegrunden som sitt viktigaste åtagande.

De mål som kommer från ILS eller, som medarbetarna säger, ”från politikerna”, är sällan förankrade ute i verksamheten, trots planeringsdagarna där personalen tillsammans bryter ner dessa mål. De känner till dem och utför dem så gott de tycker det går, men ofta under någon form av protest. Återigen verkar mer protester förekomma där cheferna tydligare pekar ut målen som kommande uppifrån. Alla chefer säger sig dock förstå att personalen inte kan hinna med att ta till sig alla mål; någon menar t.o.m. att det kanske inte spelar någon roll, eftersom allt ändå finns där på ett eller annat sätt.

Cheferna har också lite olika syn på hur målen ska föras ut till medarbetarna. Någon tycker att det är viktigt att visa på att målen kommer uppifrån, medan någon annan helst står för allting själv; som om det var chefens egen uppfattning. Medarbetarnas uppfattning följer förhållandevis väl dessa uppfattningar. Där chefen tydliggör varifrån målen kommer, talar också medarbetarna mycket om mål och åtaganden som politiska och svårpåverkade beslut. Där chefen pratar mer om att stå för besluten själv, är medarbetarna mer benägna att tycka att man har åtminstone ett visst inflytande.

Gör vi en kort avstickare till stadens personalpolicy, som mycket kortfattat redovisas i avsnitt 4.1, går det att se lite olika tolkningar av hur chefen ska förmedla mål och åtaganden i en politiskt styrd organisation. För att kunna analysera vidare är det dags att göra en teoretisk utveckling och lägga samman fig. 3.2 och fig. 3.3 i fig. 5.1. Detta utmynnar sedan i ett förtydligande i fig. 5.2. Personalpolicyn stipulerar alltså att en chef i Stockholms stad har som ansvar att förmedla mål och åtaganden till medarbetarna i organisationen. Chefen ska också göra det möjligt för medarbetarna att ha inflytande, inspirera till lärande och utveckling mm. Tillfogas även det nämndmål som finns i en av nämndernas VP, nämligen det om ”nära ledarskap”, torde det vara fullt möjligt att göra den teoretiska utveckling som visas i fig. 5.1.

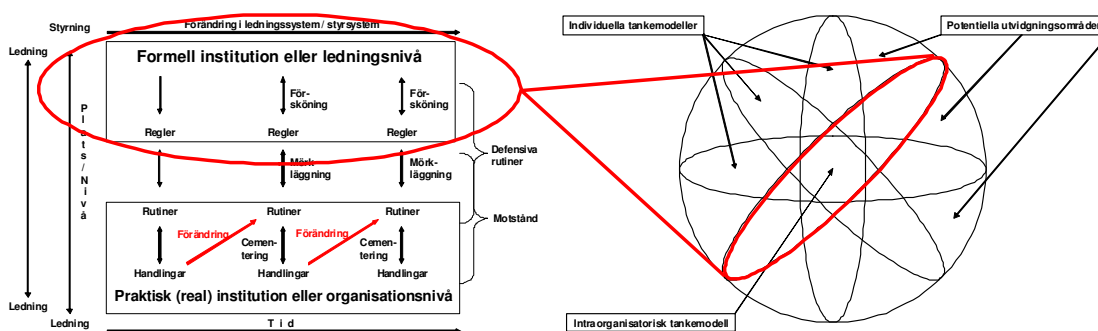


Fig. 5.1: En vidareutveckling av fig 3.2 och 3.3

Fig. 5.1 visar hur de politiska målen, vilka formas i den formella institutionen och kan ses som en form av ”regler”, ska anammas av cheferna i förvaltningen och ute på enheterna. Dessa mål ska sedan föras ut till medarbetarna, på möten o.dyl. där chefen är

en i gruppen som tydligt ska föra fram vad som gäller. Nämndmålet ”nära ledarskap” visar också på att chefen ska påverka nära medarbetarna. Detta symboliseras i fig. 5.1 av att ovalen runt den formella institutionen överförs in i den sammanlagda tankemodellen för t.ex. en enhet. Chefen tar med sig tankarna från den politiska ledningen och manifesterar dessa personligen ute i personalgruppen på t.ex. möten, men också i vardagen. Detta är också applicerbart när avdelningschefen har möten med enhetscheferna. Då är det han/hon som står för den politiska viljan i gruppen. På samma sätt har t.ex. samordnare del av denna roll ute i verksamheten. En av samordnarna medger t.o.m. att hon ”personifierar” vissa åtaganden.

Teoretiskt sett gör denna utveckling det möjligt att vidare analysera och problematisera chefens roll när det gäller påverkan och utveckling genom dialog. Till att börja med är det rimligt att anta att cheferna, i den här kontexten, inte enbart manifesterar den politiska viljan; den röda ovalen torde vara en blandning av chefens egen världsuppfattning och en manifestation av den politiska viljan. Som exempel talar en av avdelningscheferna nästan mer om sin egen vision om ledarskapet än om de idéer som finns i t.ex. personalpolicyn. Dessutom manifesterar de olika enhetscheferna den politiska viljan olika starkt, på det personliga planet. Någon tar ansvar för besluten som om de kom från honom/henne själv, medan någon annan fäster större vikt vid att besluten kommer någon annanstans ifrån. Därför sker analysen härifrån främst gentemot fig. 5.2, för att tydliggöra att den manifesterade tankemodellen också kan innehålla chefens personliga synsätt.

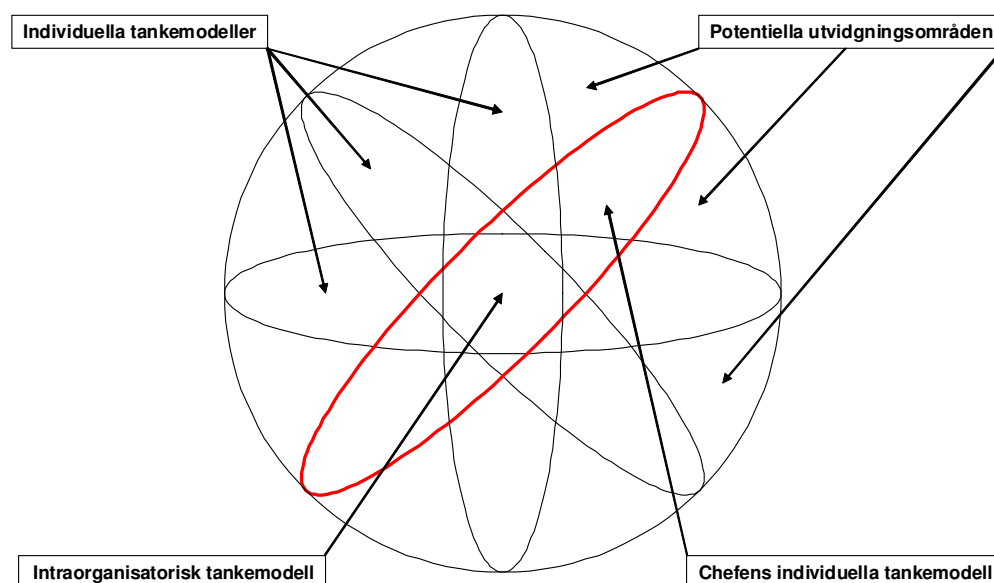


Fig. 5.2: Sammanlagd tankemodell för en grupp, t.ex. en enhet, efter Nörreklit och Schoenfeld (2000), utvecklad för att inkorporera chefens individuella tankemodell.

Fig. 5.2 ger oss också möjlighet att studera förändring. När en individuell tankemodell förändras, sker en förändring av den intraorganisatoriska tankemodellen, samt en utvidgning eller förflyttning in i det potentiella utvidgningsområdet. Frågan om det handlar om utveckling, lärande eller kunskapsskapande, så som Nonaka (1994) menar, är komplex. Tills vidare nöjer vi oss med att se det som en förändring, rätt och slätt.

Chefen ska alltså manifestera sin individuella tankemodell, ur styrningssynpunkt är det önskvärt att denna manifestation ligger så nära den politiska viljan som möjligt. Går man till Nörreklit och Schoenfeld (2000), torde detta vara att chefen lägger fram sin *tes*. Denna tes verkar behöva vara tydlig, till att börja med, vilket alla chefer också ser som viktigt. Detta kan vara en anledning till att samtliga chefer också ganska ofta pekar med hela handen, styr och håller monolog. Andra sätt att förstärka tesen kan vara att prata ofta om den, se till att t.ex. samordnare anammar tesen, etc. Teserna är tydliga för personalen; alla känner mer eller mindre till vad som gäller. Samtidigt sker långt ifrån alltid en förändring i medarbetarnas syn- och arbetssätt. En viktig del är hur antitesen ser ut, och om den över huvud taget kommer upp. En annan del skulle också kunna vara andra kvaliteter i tesen, men denna analys tas upp under avsnitt 5.3

Schein (1993) menar att dialog är roten till allt effektivt samarbete. För att en dialog ska ske, enligt Nörreklit och Schoenfeld (2000), behöver en antites ta form. Utgår vi från fig. 5.1, är det således medarbetarnas teser som behöver komma upp. Chefen har redan presenterat sin tes. Samtliga chefer ser detta som mycket viktigt, men ser också problem i att få fram dessa antiteser. En chef säger att det handlar om att få folk att tänka själv och komma med egna synpunkter. En annan säger att alla inte förstår, och att man måste förklara bättre, medan en tredje tycker att det tar tid. Samtliga är som sagt ense om att antitesen måste fram. Utifrån medarbetarnas utsagor; de har mycket svårt förklara varför de inte tar upp saker, trots att de vill förändra och utveckla, är detta ett grundproblem.

Om tes och antites kan behandlas som två delar av en metafor, vilket Nonakas (1994) bild av metaforer ger vid handen, går det här också att tydligare blanda in organisatoriskt prat (Czarniawska-Joerges & Joerges, 1988). Ett typexempel på att använda metaforen för att påvisa likheter mellan tes och antites är en av chefernas sätt att exemplifiera tydligare och tydligare, vilket kan ses som ett sätt att närma sig medarbetarens tankemodell, där denne kan förstå, steg för steg. Intressant här är att chefen då på ett sätt "konstruerar" en verklighet som ska uppfattas som närliggande medarbetarens tänkesätt, vilket anknyter mest till det organisatoriska pratet. Detta verkar kunna leda till förändring, då medarbetaren börjar anamma chefens synsätt, precis som Czarniawska-Joerges och Joerges (1988) skriver. Teoretiskt sett går det att tolka detta som att medarbetaren uppfattar tesen som påverkbar, i och med att tesen förflyttas närmare medarbetarens egen tes, antitesen. I själva verket är det medarbetarens beteende som förändras, utan att antitesen egentligen gör det i och med att tesen "inkorporeras" i antitesen, medarbetarens eget synsätt. Det är också detta som gör organisatoriskt prat till ett kraftfullt men instabilt styrinstrument, då detta kan genomskådas. Möjligen är det detta genomskådande som gör att det går att ha en diskussion, där man kommer överens om något rent muntligt, men sedan går ut och arbetar som man alltid gjort, som en av cheferna beskriver det.

Det verkar alltså gå att få till förändring i beteende, utan att egentligen förändra en individuell tankemodell eller, för den delen, den intraorganisatoriska tankemodellen. Ändå verkar den sistnämnda förändras över tid, och inte sällan så som chefen vill att den ska göra. För att detta ska göras, krävs antagligen någon form av rubbning av de individuella tankemodellerna. En tydlig rubbning av dessa, utgörs av utbildningar. De

beskrivs som aha-upplevelser och man lär sig nytt. Oftast sker utbildningar individuellt, vilket gör att det är lätt att falla in i det gamla mönstret, eller den intraorganisatoriska tankemodellen igen, när man kommer tillbaka till arbetet. Tidsaspekten är också viktig, en av cheferna säger att förändring tar tid. Det går att spekulera i att organisatoriskt prat, så som det beskrivs ovan, gör att medarbetarna anammar ett beteende, och sakta men säkert då också anammar det tänkesättet, vilket kan förklara en del av varför det tar tid. Andra förklaringar är att medarbetarna känner sig bekräftade och ser att det händer saker; att cheferna gör något. Detta leder oss vidare till avsnitt 5.3 om ledning.

5.3 Ledning

Att medarbetarna känner sig bekräftade kan bl.a. bero på två saker: att de känner sig förstådda, och att de har möjlighet att påverka. Detta sätt att exemplifiera, och föra tesen närmare medarbetarnas tankemodeller, antitesen, kan i sig göra att medarbetarna känner sig förstådda. Men framför allt torde detta i kombination med en förståelse för medarbetarnas arbetssituation göra det tydligt att det finns en förståelse från chefen. En sådan kombination går att se i utsagan från en av cheferna, där han/hon erkänner att medarbetaren kanske har rätt, att det är tufft, men också efterfrågar medarbetarens kunskap och synsätt, antitesen. Detta kan vara ett sätt att, som Nörreklit och Schoenfeld (2000) beskriver det, visa att man prestigelöst kan sätta sig in i den andres tankemodeller. Nästa utsaga, från den andra chefen, visar också på en kunskap om att det finns olika viljor och synsätt, och att dessa måste respekteras. Samtidigt manifesterar dessa chefer fortfarande en stark tes; de står för ett synsätt. Ett sådant sätt att arbeta verkar kunna öppna upp ett fält där teser och antiteser kan tas upp förhållandevis fritt, vilket i sådana fall gör dessa chefer till möjliggörare.

Huruvida ett sådant fält öppnades upp eller ej kunde också studeras på ett möte. Under detta möte restes ett antal frågor där såväl tes som antites kom upp. I flera fall skapades också en syntes, där de olika aktörerna tillsammans skapade en ny utgångspunkt för vidare arbete. Chefen använde några av ovan redovisade tekniker, bl.a. att själv lyfta antiteser som han/hon trodde låg nära medarbetarnas synsätt, vilket anknyter till analysen om organisatoriskt prat. Vidare gick det att se att chefen också, i några fall, var påverkbar: medarbetarna kunde få sin vilja fram, trots att chefen hela tiden hävdade sin tes.

Chefen försökte också alltid påvisa nyttan för medarbetarna och kunderna i sina försök att lyfta fram antiteser. Detta sätt att tänka och arbeta pekar också en av de andra cheferna på när hon/han säger att det gäller att påvisa nyttan för den gamle, för att alla är måna om denne. Intressant nog menar Gagné och Deci (2005) att just detta arbetssätt kan ge upphov till att extern motivation internaliseras, genom att medarbetarna får en förståelse för att det efterfrågade beteendet gör att nyttan för kunden ökar. Det tycks m.a.o. handla om motivation. Samtidigt menar en enhetschef att det är svårt att engagera medarbetarna, de tar inte de möjligheter som finns. Eventuellt kan det vara en effekt av att det finns ett starkt fokus på styrning inom enheten, vilket enligt Gagné och Deci (2005) riskerar att undergräva den inre motivationen. Enligt Nonakas (1994) sätt att se på motivationens roll, är också påverkbarheten viktig. Uppfattas omvärlden som

påverkbar, motiveras människor också att se skillnader mellan sin egen världsbild och omvärlden, och söker därigenom påverka denna omvärld. Detta skulle kunna vara att "ta möjligheten", så som efterlyses ovan.

Till sist är det värt att lyfta fram två aspekter som handlar om tid. En av enhetscheferna tycker sig inte ha tid att prata på det sätt han/hon vill med medarbetarna och medger att tonen ibland inte är den bästa. Detta implicerar att för att kunna fungera som möjliggörare krävs också tid för detta; för att lyssna och ha tålamod. Den andra aspekten är den om "nära ledarskap". Fig. 5.2 är egentligen bara applicerbar i de fall där chefen är närvarande och finns i gruppen; d.v.s. den röda ovalen, eller tesen, är tydlig. I två av fallen kan dock tesen hållas vid liv dagligen, trots viss frånvaro av chef, i och med att det finns samordnare som bidrar till att manifesteras den.

6. Diskussion och slutsats

Uppsatsens grundläggande idé är att öppna upp för studium av hur kompetens används och vilka effekter för värdeskapande detta har. Frågeställningen gäller begreppen styrning och ledning, samt hur dessa kan beskrivas och hur de fungerar ute i en definerad verksamhet. Framför allt ledning har beskrivits som ett sätt att arbeta med och för förståelse, med hjälp av verktyg som organisatoriskt prat och dialog. Det teoretiska ramverket har också fört fram att ledning också kan bidra till lärande, kunskapskapande och utveckling. Det sista har inte kunnat underbyggas empiriskt; istället har det kunnat påvisas att ledning bidrar till förändring. Denna förändring *kan* vara i form av t.ex. kunskapskapande och utveckling, men som sagt går det inte att dra den slutsatsen. Följande diskussion syftar till att syntetisera och sammanfatta vad som egentligen framkommit i arbetet med denna uppsats.

6.1 Diskussion

Denna diskussion kommer att ske med hjälp av fig. 6.1 där tidigare använda modeller utnyttjas för att närma sig en slutsats. De använda modellerna som syntetiseras nedan har tidigare synts i fig. 3.1, 3.2 och 5.2. Genom fig. 6.1 är det möjligt att beskriva de problem som verkar finnas när det gäller styrningen i Stockholms stad, samt hur de två koncepten styrning och ledning används för att adressera dessa problem.

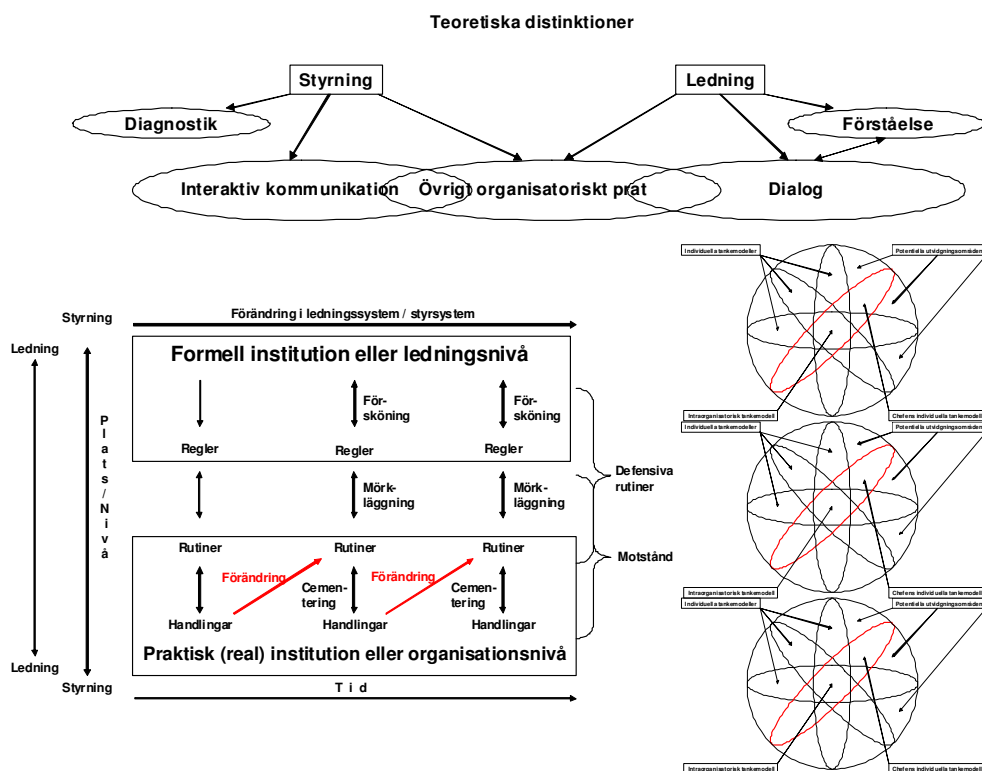


Fig. 6.1: En syntes av tidigare modeller för att underlätta vidare diskussion

Det överbryggande målstyrningskonceptet som tillämpas i Stockholms stad innebär att politikerna formulerar mål som sedan skall kommuniceras nedåt i verksamheten. Dessa mål representeras i fig. 6.1 av regler som skapas i den formella institutionen. Stadens ledningssystem, ILS, och dess huvudsakliga verktyg, webb-ILS, syftar till att kommunicera mål, men fungerar samtidigt som diagnosverktyg. Till styrningen hör också formella möten och andra medium för interaktiv kommunikation. Det viktigaste identifierade problemet som detta sedan stöter på är cementering av rutiner, arbetssätt och handling, där förändring egentligen är önskvärd. En stor anledning som hindrar förändring är att defensiva rutiner, ovilja att konfrontera sin egen invanda världsbild, hos människor i verksamheten gör det svårt att förstå grunderna för cementeringen och vidta åtgärder som kan underlätta för förändringsarbete.

Utifrån såväl stadens personalpolicy, som utsagor från de intervjuade aktörerna, går det att se en lösning på detta från stadens sida. Denna lösning går ut på att respektive chef på ett tydligt sätt ska kommunicera de uppsatta målen i den grupp de är chef för, samt ansvara för att dessa mål uppnås. Ett sätt att se detta är att chefen manifesterar den politiska viljan, målen, personligen i gruppen. Detta har beskrivits i analysdelen genom fig. 5.1 och 5.2. I fig. 6.1 återkommer fig. 5.2 i trippel upplaga. Detta p.g.a. att t.ex. kommundirektören eller stadsdelsdirektören kan manifesteras den politiska viljan personligen i en grupp avdelningschefer. Att avdelningschefen sedan gör det i sina gruppmöten med enhetschefer, och enhetscheferna i möte med sina medarbetare, har empiriskt stöd. Konstruktionen i fig. 6.1 vill påvisa att detta är ett sätt att kommunicera den politiska viljan och målen genom leden.

Det visar sig dock att olika chefer har olika syn på ILS funktion, fäster olika vikt vid olika mål, och framför allt använder olika strategier att kommunicera mål och arbeta för förändring. Några strategier anknyter till styrning, genom att det handlar om styreffekter som kommer av att man pratar ofta om de saker som anses viktigare och tar upp det på alla möten. Detta kan ses som en stark manifestation av dessa mål i gruppen, som också syftar till att styra de andra personerna i gruppen att ta sig an dessa mål. Denna strategi verkar ha haft svårt att nå framgång. Andra strategier, som delvis anknyter till styrning, kan vara att påvisa likheter mellan den manifesterade *tesen* (samlingsnamn för arbetssätt, mål, uppfattning om hur saker ska vara, som chefen manifesterar i sin grupp) och övriga personer i gruppens uppfattningar, *antiteserna* utan att egentligen intressera sig för dessa. Utifrån teorin om organisatoriskt prat, skulle detta kunna ha effekt, genom att *tesen* "får plats" i *antitesen*. Detta kan leda till förändring i handling. I detta fall handlar detta dock mer om en teoretisk konstruktion, då det inte kunnat konstateras empiriskt fullt ut.

Det här sättet att använda den ena delen av det metaforiska konceptet, likheten mellan två *teser*, kan också hjälpa till att locka fram en *antites*. Det stöds empiriskt att detta verkar fungera. Det kräver en förståelse för hur *antiteserna* ser ut, och troligen också hur de samverkar i en gemensam (intraorganisatorisk) tankemodell, eftersom den manifesterade *tesen* behöver flyttas närmare *antiteserna* och denna gemensamma tankemodell. Ett sådant närmande, speciellt kombinerat med ett erkännande av den andres/de andras situation och synsätt, visar på en förståelse och ett prestigelöst förhållningssätt

som kan göra att andra människor vågar föra fram sina antiteser. När tes och antites presenterats, såväl skillnader som likheter mellan dessa uppdragats, och ett fält att mötas på öppnats upp, finns förutsättningar att tillsammans utveckla en *syntes*, t.ex. ett nytt arbetssätt eller rutin. På så vis används förförståelse för att skapa dialog, för att i sin tur, genom dialogen, skapa ny förståelse och därigenom förändring.

Till sist går det också att betrakta detta med att få de olika teserna att närma sig varandra ur ett motivationsperspektiv. Det empiriska materialet implicerar att medarbetarnas inre motivation är att ta hand om sina kunder. Deras världsbild kan sägas vara att de är där för att vårda. Detta innebär att samtliga åtaganden och arbetssätt helst ska knytas an till denna världsbild eller motivation, vilket också görs på några enheter. Detta skulle i sin tur kunna innebära att motivationen att anamma arbetssättet och att arbeta för åtagandena ökar. Ytterligare en effekt av detta, enligt teorin, är att motivation ökar benägenheten att se skillnader mellan sin världsbild, eller tes, och antitesen. Motivation gör också att människor är villiga att arbeta för att förändra omvärlden, så att den närmar sig den egna världsbilden i det fall omvärlden uppfattas som möjlig att påverka. När motivationen att förändra väl finns, torde det då vara viktigt att starkt manifesteras chefens världsbild, för att påvisa skillnader mellan de olika teserna. I det läget har två starka teser etablerats, chefens tes och medarbetarens tes (ur chefens perspektiv antitesen). Är samtalsklimatet då det rätta, och chefens tes upplevs som påverkbar, finns möjlighet för dialog och till slut en etablering av en *syntes* och därmed förändring.

Slutligen kommer en kort reflektion om tidsaspekten och arbetsbelastning. Även om det inte framgår klart i empiri- och analyskapitlen, är det förhållandevis tydligt att arbetsbelastningen för de olika cheferna också skapar olika mycket tid att ägna sig åt ledning, så som konceptet beskrivs i denna uppsats. Ett samband tycks finnas där den chef som har högst arbetsbelastning och ägnar mest tid åt administrativa sysslor, ägnar sig mer åt styrning och mindre åt ledning, medan den chef som har mest avlastning och ägnar minst tid åt administrativa göromål, ägnar sig mindre åt styrning och mer åt ledning. Den tredje chefen intar en mellanställning i båda avseendena. Det innebär att schemaläggning, mötesplanering och liknande som ingår i styrningskonceptet, är en viktig del för att underlätta ledning.

6.2 Slutsats

Den mer övergripande slutsatsen, enligt denna studie, är att styrningen till stor del manifesteras genom chefen i dennes respektive grupp. Genom denna manifestation finns utrymme att välja strategier som anknyter mer till konceptet styrning eller konceptet ledning. Mer detaljerat är slutsatsen att konceptet ledning verkar signifikant bättre för att påverka handling och aktivitet, och därmed skapa förändring i organisationen. Ledningskonceptet verkar också möjliggöra olika former av synergi, då olika människors kunskap tillåts komma till användning och skapa gemensamma förutsättningar för nämnda förändring. Viktigast för denna form av framgångsrik ledning verkar kunskap om och förståelse för olika människors skilda världsuppfattningar vara, samt ett prestigelöst och tålmodigt sätt att relatera dessa till varandra.

6.3 Förslag till ytterligare forskning

Det finns flera sätt att fortsätta forskning utifrån denna studie, varav några anknyter till ursprungsambitionen med uppsatsen. Framför allt behöver konceptet kompetens knytas tydligare till koncepten styrning och ledning. Är det som tagits upp i inledningen rimligt? Dessutom har den förklaring av förändring som återfinns i uppsatsen inte kunnat specificeras i lärande, kunskapsskapande och utveckling så som förhoppningen varit.

Tre andra områden som visat sig viktiga och kommit att anknyta under arbetets gång är begreppen tidsanvändning, utbildningsaspekten och motivation. När det gäller tidsanvändningen, kräver ledning ett nära ledarskap som utövas med kontinuitet. Finns det utrymme, tidsmässigt, i dagens organisationer att utöva detta nära och kontinuerliga ledarskap? Varför eller varför inte, och vad kan göras för att underlätta?

Utbildning ses i organisationer, med all rätt, som kompetensutveckling. Det borde dock vara mycket värt att studera utbildning ur ett förändringsperspektiv. Mycket talar för att utbildningar förändrar världsbilden, vilket torde göra att nyligen utbildad personal är lättare att påverka i en viss riktning än de som "sitter fast" i vardagens göromål, den cementerade institutionen. Över huvud taget finns det mycket mer att göra när det gäller att studera de intraorganisatoriska tankemodellerna i relation till det institutionella perspektivet, och hur olika former av påverkan på de individuella tankemodellerna kan leda till förändringar i intraorganisatoriska tankemodeller och institutionen som helhet.

När det gäller motivationsaspekten är det ett mycket stort område. Det mest intressanta, dock, utifrån denna uppsats, är att här förutsätts att varje människa har en inre motivation, som är anledningen till att man gör det man gör. Detta verkar delvis fortfarande stötas och blötas inom psykologin. Det kan dock studeras vidare utifrån ett organisatoriskt-, styrnings- eller ledningsperspektiv. I de fall man ser människor som motiverade, och söker understödja denna motivation, hur lyckas det? Speciellt i relation till den uppsjö av externa motivationskoncept i form av incitament, belöningar, bonus etc. som finns idag.

7. Källförteckning

Almqvist, R., 2006. *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber AB

Argyris, C., 1986. Skilled incompetence, *Harvard Business Review*, vol. 64 no. 5, ss. 74-79

Argyris, C., Kaplan, R. S., 1994. Implementing New Knowledge: The Case of Activity Based Costing, *American Accounting Association*, vol. 8 no. 3, ss. 83-105

Bryman, A., 2001. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Burns, J. och Scapens R. W., 2000. Conceptualizing management accounting change: an institutional framework, *Management Accounting Research*, vol. 11, ss. 3-25

Catasús, B., Ersson S., Gröjer J-E. och Wallentin F. Y., 2007. What gets measured gets... on indicating, mobilizing and acting, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 20 No. 4, ss. 505-521

Czarniawska-Joerges, B., Joerges, B., 1988. How to Control Things with Words: Organizational Talk and Control, *Management Communication Quarterly*, vol. 2 no. 2, ss. 170-193

DiMaggio, P. J., Powell, W. W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48 no. 2, ss. 147-160

Dubois, A., Gadde, L-E., 2002. Systematic combining: an abductive approach to case research, *Journal of Business Research*, vol. 55 ss. 553-560

Frenckner, P., 1989. *Värde för pengarna - om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. Stockholm: SNS Förlag.

Gagné, M., Deci, E. L., 2005. Self-determination theory and work motivation, *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, ss. 331-362

Isaacs, C., 1993. Taking Flight: Dialogue, Collective Thinking, and Organizational Learning, *Organizational Dynamics*, vol. 22 Autumn, ss. 24-39

Locke, E. A., Latham, G. P., 2002. Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation – A 35-Year Odyssey, *American Psychologist*, vol. 57 No. 9 ss. 705-717

- Malmi, T., Brown, D. A., 2008. Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, vol. 19, ss. 287-300
- Modell, S., Grönlund, A. (red.), 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur
- Nonaka, I., 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, *Organization Science*, vol. 5 no. 1, ss. 14-37
- Nörreklit, H., Schoenfeld, H-M. W., 2000. Controlling Multinational Companies: An Attempt to Analyze Some Unresolved Issues, *The International Journal of Accounting*, vol. 35, ss. 415-430
- Prahalad, C. K., Hamel, G., 1990. The Core Competence of the Corporation, *Harvard Business Review*, vol. 68 no. 3, ss. 79-91
- Ronthy, M., 2006. *LQ – ledarskapets intelligens*. Malmö: Liber AB
- Schein, E. H., 1993. On Dialogue, Culture, and Organizational Learning, *Organizational Dynamics*, vol. 22 Autumn, ss. 40-51
- Senge, P., 1995. *Den femte disciplinen*. Stockholm: Info Direkt
- Simons, R., 1995. Control in an Age of Empowerment, *Harvard Business Review*, vol. 73 no. 2, ss. 80-88
- Stockholms stad, 2008. *Stockholms stads Budget 2009*
- Stockholms stad, 2009. *Personalpolicy för Stockholms stad*

Bilaga 1

Intervjun kommer att anonymiseras, d.v.s. det kommer inte att vara möjligt att se vem som har sagt vad i den färdiga rapporten.

*Intervjun kommer att spelas in. Är det ok?
Du har möjlighet att avsluta intervjun när du vill.*

Frågorna tjänar som diskussionsunderlag, vilket gör att några frågor kan verka snarlika. Detta för att få en heltäckande bild.

Intervjuguide

Enhetschef

Hur ser styrningen ut och hur arbetar du med ILS? Verksamhetsplan?

Vad deltar du i för möten? Individuella samtal?

Vad pratar ni om under mötena och hur pratar ni om det?

Samtliga

Hur arbetar ni med och hur kommunicerar ni kring

- Åtaganden
- Arbetssätt
- Resurser
- Uppföljning
- Utveckling

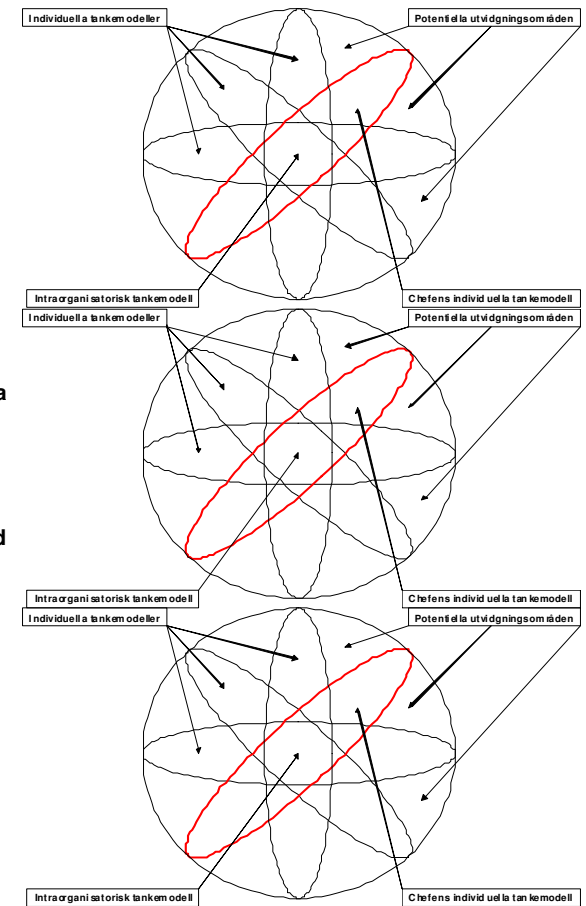
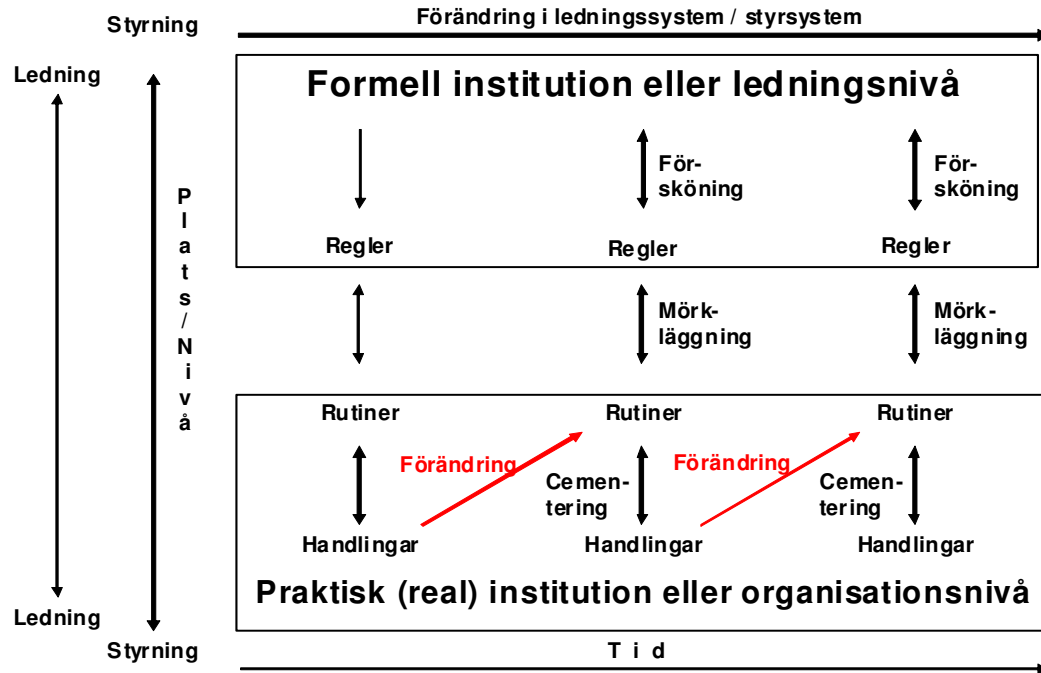
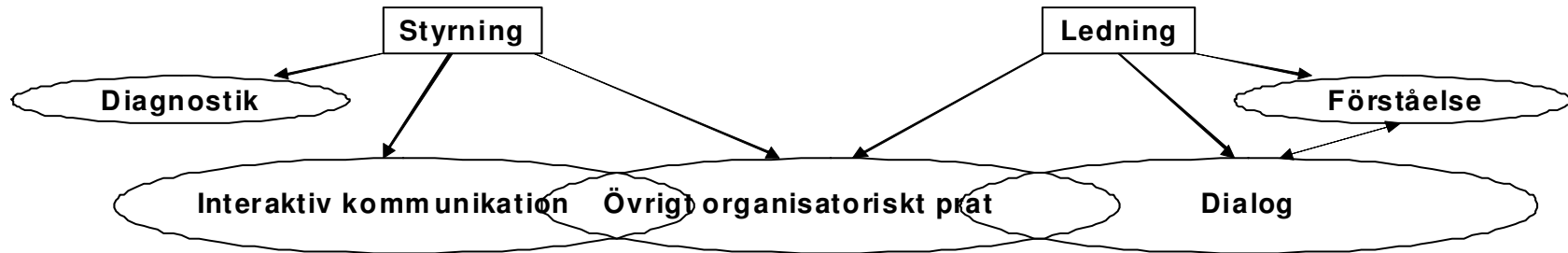
Vad pratar ni om? Vad tas upp mest?

När pratar ni om det? Möten, dagligen, individuella samtal?

Hur pratar ni om det?

Varför pratar ni om just detta?

Teoretiska distinktioner



Defensiva rutiner
Motstånd

