

Modern verksamhetsstyrning av äldreomsorgen i Stockholms stad

En studie i förändrade styrfilosofier

Marcus Andersson 860214 Jonas Reimerson 840125

Kandidatuppsats
Höstterminen 2012
Handledare: Roland Almqvist, Olle Högberg och Niklas Wällstedt

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**

Sammanfattning

Teorierna för hur organisationer styrs har utvecklats från en traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning. Utveckling härstammar ur den kritik som riktats mot den traditionella ekonomistyrningen och med utgångspunkt från kritiken har den moderna verksamhetsstyrningen tagit form. Modern verksamhetsstyrning kännetecknas av att styra mot flera perspektiv och inte enbart behandla ekonomi. Vi såg det som intressant att närmare undersöka hur denna utveckling i styrteori har fungerat inom Stockholms stad. Syftet med uppsatsen är att nå en förståelse för hur verksamhetsstyrningen fungerar inom äldreomsorgen och om styrningen kännetecknas av de viktigaste delarna inom den moderna verksamhetsstyrningen. Uppsatsen ämnar att besvara syftet genom tillämpning av kvalitativ metod. Insamlingen av empirin har gjorts genom dokumentstudie samt intervjuer och har analyserats utifrån modern verksamhetsstyrning.

Uppsatsens resultat visar att styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad kan beskrivas som modern verksamhetsstyrning. Styrningen kännetecknas bland annat av kundorientering, målsstyrning, processorientering, benchmarking samt helhetsperspektiv. Vi fann vissa brister mot vad modern verksamhetsstyrning betonar, vilket var att medarbetarnas deltagande i planering och utveckling av verksamheten var nästintill obefintligt samt problem med den kvalitativa uppföljningen av icke-finansiella mål, vilket bidrog till att utvecklingen av verksamheten inte fungerade som önskvärt.

Abstract

The theories of management control and how organizations are managed have evolved from the traditional financial control to a modern operations management systems. The evolution stems from the criticism aimed at traditional financial control, and it is from that criticism that modern operations management systems evolved. Modern operations management systems are characterized by managing multiple perspectives rather than the traditional focus on economy. Our interest has been in researching how this evolution has been characterized in the local government of Stockholm.

The purpose of this paper is to reach an understanding of how operations management functions within elderly care and if the management system characterized by key-factors of modern operations management systems. To answer the purpose of this paper a qualitative method has been used. The collection of empirical data has been made through studies of documented governance and interviews. The analysis has been within the theories behind modern management operations systems.

The results of the study is that the management of elderly care in Stockholm can be describes as modern operations management. The governance is characterized by some the key factors of including but not limited to customer orientation, benchmarking, goal orientation and process management. From the theory behind operations management we also found some weaknesses in conflict with what modern operations management stresses. The problems we found included lacking employee participation in planning of operations, a lacking following up quality resulting in a lack in the developing quality.

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Problemdiskussion	3
1.2 Frågeställning	4
1.3 Syfte.....	5
1.4 Avgränsningar.....	5
2. Metod	6
2.1 Vetenskapsteoretiskt förhållningssätt	6
2.2 Övergripande ansats	7
2.3 Datainsamlingsmetod och urval	7
2.4 Tillvägagångssätt.....	8
2.5 Analysmetod	9
2.6 Metod- och urvalskritik.....	9
2.7 Etiska aspekter.....	10
3. Teori.....	11
3.1 Traditionell budget- och ekonomistyrning	11
3.2 New public management	12
3.3 Verksamhetsstyrning	13
3.4 Konklusion.....	19
4. Empiri	20
4.1 Stockholms stads organisation	20
4.2 Integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi	21
4.2.1 Styrningen och målnedbrytning enligt ILS.....	22
4.3 Organisationsstruktur och styrmodellen ILS	24
4.4 Detaljstyrning kontra målstyrning	26
4.5 Uppföljning, utveckling och benchmarking	29
4.6 Empowerment.....	31
4.7 Kostnadsorienterad kontra värdeorienterad?	33
4.8 ILS - ett balanserat styrkort?	34
5. Sammanfattande diskussion	35
5.1 Fungerar styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad enligt modern verksamhetsstyrning?	35
5.1.1 Brister	37
5.2 Slutsats.....	37
5.3 Förslag till vidare forskning	38
6. Referenser	38

1. Inledning

Historiskt har styrning av organisationer präglats av en tydlig inriktning av att styra med siffror. Den traditionella ekonomistyrningen handlar om att planera en budget och att göra kalkyleringar (Lindvall, 2011). Styrningen präglades av att endast belysa finansiella aspekter och att det var dessa mått som skulle ge en tydlig och generell styrning och uppföljning för företag och organisationer. Lindvall definierar ekonomistyrningen som: *“Att med hjälp av ekonomisk information försöka uppnå ett önskvärt beteende bland organisationens medlemmar”* (Lindvall, 2011, s. 50). Traditionell ekonomistyrning sammanfattas med det vedertagna begreppet “Management by numbers” vilket belyser hur fokuset för styrningen är finansiellt orienterad och stort fokus läggs på kostnader (Lindvall, 2011). Fördelen med denna form av styrning är att den anses vara generell och tillämpbar inom flera olika organisationer. Att styrningen även grundar sig på information från redovisningen anses ge den underlag och legitimitet för styrningen (Lindvall, 2011). Traditionell ekonomistyrning och fokus på siffror har på senare tid ifrågasatts för dess ensidighet, stelhet och att den överhuvudtaget inte används för att leda organisationen. Ifrågasättandet av att enbart använda ekonomisk information för styrning av verksamheten är idag allt mer tilltagande (Lindvall, 2011). För att denna information ska vara till nytta så krävs att man är väl insatt i verksamheten. Okunskap om verksamheten menar Lindvall (2011) leder till en risk av att viktiga delar förbises och även leda till en distansering från verksamheten.

Problemet sammanfattas väl i begreppet “relevance lost” eller förlorad relevans och syftar till att denna form av styrning inte längre fungerar då den omvärld som dagens företag och organisationer verkar i har förändrats. Den traditionella ekonomistyrningen är föråldrad och har sedan länge även varit det (Johnson & Kaplan, 1991). Ur kritiken har det växt fram nya idéer och metoder för hur man i stället bör styra organisationen. De nya teoribildningarna och metoderna för styrning har försök fånga och behandla de problem och aspekter som tidigare styrning ej lyckats hantera. Aspekter som saknats är kvalitet, medarbetarperspektiv, processer och långsiktighet. Det krävs en förändring av synen på styrning och vilka metoder som används för styrning.

Förändring betonas även av Roland Almqvist (2006) och används för att beskriva den företagisering, och det minskade avståndet mellan styrmetoder inom offentliga och privata organisationer, som går under samlingsbegreppet New public management (NPM). NPM fick ett stort genomslag inom styrningen av offentliga organisationer och började ifrågasätta äldre tankesätt. Detta öppnade upp för nya metoder för styrning inom offentlig sektor.

Verksamhetsstyrningen har som ambition att lösa många av de delar den traditionella ekonomistyrningen misslyckats med. Lindvall menar att verksamhetsstyrning bidrar till att fokus förändras och ger *“enklare och mer framåtriktad information skapas, samtidigt*

som värderingar och normstyrning kommer att utgöra viktiga komplement till den formaliserade informationsstyrningen” (Lindvall, 2011, s. 65). Där den tidigare ekonomistyrningen främst betonat mätning, kontroll och ordning och reda har verksamhetsstyrningen ambition att öka förståelsen av den egna verksamheten och driva på för proaktiv handling (Johansson & Skoog, 2007).

Traditionell ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning har likheter, då de behandlar vikten av att insamla information om företaget eller organisationen för att utifrån den styra verksamheten. Skillnaden ligger i vilken information styrformerna lägger vikt vid och vad informationen används till samt hur informationen ligger till grund för handling (Lindvall, 2011). Förändringen i styrfilosofin kan sammanfattas i några viktiga aspekter: materiella resurser kompletteras med att även inkludera icke materiella, siffror skall kompletteras med texter, historiska händelser ska kompletteras med framtida tänkbara händelser, tidigare betoning på orsaker ska så ska det snarare fokuseras på tänkbara konsekvenser, istället för mätprecision bör fokus ligga på förståelse och påverkan, ordning och reda byts ut mot mobilisering av handling (Johansson & Skoog, 2007).

Förändringarna som ses som viktiga för en fungerande styrning i en komplex organisation och miljö är att även medarbetarna ska få ta del av informationen och själv kunna inhämta den när det behövs. Verksamhetsstyrningen betonar en tydligare målstyrning samt betoning på hur arbetet utförts och flexiblare information som följs upp kontinuerligt (Lindvall, 2011). Inom ekonomistyrningen har fokus lagts vid noggranna och detaljerade mätningar som hindrat en möjlighet till helhetsperspektiv. Den moderna verksamhetsstyrningen betonar vikten av ett helhetsperspektiv där alla drar åt samma håll och ser till vad som är bäst för verksamheten i stort och en kongruens, överensstämmelse, av organisationens mål mellan olika nivåer. Styrningens syfte ska mynna ut i att verksamheten skapar värde för kunden, istället för ett tidigare allt för stort fokus på kostnader (ibid).

1.1 Problemdiskussion

Lindvall (2011) och Almqvist (2006) lyfter fram hur det råder ett behov och även en trend av att förändring av strukturen inom organisationer och inom styrning. Även annan forskning menar att det är ett tryck på organisationer att förändra den strategiska styrningen och talar om en extern press (Naranjo-Gil & Hartmann, 2007). Pressen att ompröva och förändra finns både inom privat och offentlig sektor (ibid).

Förändringstrycket har medfört reformer inom offentlig sektor och Almqvist (2006) belyser hur många kommuner annammat New public management (NPM) och en mer utpräglad mål- och resultatstyrning. Det har dock visat sig att implementeringen och tillämpningen av NPM inte fungerat som tänkt och inte gett en önskad effektivisering. Forskning visar att detta bland annat kan ha att göra med att NPM infördes på ideologisk grund och inte för att det var det bästa sättet att styra (Brown, Waterhouse & Flynn, 2003). Kommuner har även tillämpat styrning byggd på en flerdimensionell styrmodell genom bland annat det balanserade styrkortet och verksamhetsstyrning (ibid).

Sveriges kommuner har under senare delen av 1900-talet fått ett allt större självstyre genom olika reformer som strävat mot en decentralisering. Ett utökat självstyre och ansvar för kommunerna över verksamheterna innebär en ökad frihet för hur kommunen skall nå en öka effektivitet. Besluten fattas närmare medborgaren och ger en bättre anpassning till den lokala efterfrågan och fokus på att *göra rätt saker*. Decentraliseringen och ett ökat tryck på förändring av styrningen ger ett intresse för hur styrningen av en komplex organisation som kommuner har strukturerats. Än mer hur styrs Sveriges största kommun, Stockholms stad?

Organisationen Stockholms stad har 39 000 anställda (Stockholms stads Årsredovisning, 2011). Staden har idag runt 860 000 invånare och därtill en mängd företag och besökare vilka är beroende av en fungerande miljö och att kommunen tar ansvar och bidrar till upprätthållande och utveckling av servicen. Organisationens storlek och att den ansvarar och bedriver verksamheter inom en mängd olika områden med olika lagstiftningar att följa gör att Stockholms stad får beskrivas som en komplex organisation. Invånarna, som är brukare dess service samt finansierare, har rätt att kräva att deras skattepengar används på rätt saker och på ett effektivt sätt.

Styrningen behöver vara effektiv och väl utformad i organisationen för att säkerställa att hela organisationen strävar mot samma mål. Styrningen är tydlig och väl genomarbetad, samtidigt som den behöver vara flexibel för eventuella politiska maktskiften. Hur styrs en sådan komplex organisation som Stockholms stad? Har Stockholms stad följt trenden inom styrningsteori genom att tillämpa modern verksamhetsstyrning?

Mogård och Moreau (2006) genomförde en studie i styrningen av skolan i Stockholms stad och fann att styrningen kunde beskrivas som verksamhetsstyrning.

Verksamhetsstyrning präglade planeringsfasen och uppmärksamhet mot mål riktade mot processer, medan ekonomistyrning präglade uppföljningen i bland annat rapporteringstempo och uppföljningskriterier. Med inspiration från Mogård och Moreaus studie vill vi belysa hur verksamhetsstyrning fungerar inom en annan verksamhet i Stockholms stad, nämligen äldreomsorgen. Äldreomsorgen sågs som intressant för dess budgeterade kostnader på cirka 6,9 miljarder kronor av den totala budgeten på runt 39 miljarder kronor (Stockholms stads budget 2012) samt att äldreomsorgen handlar om mjuka värden, vård och omsorg. Samhällsdebatten är även utbredd vad gäller äldreomsorgen och har fått utstå mycket kritik för dess bristande kvalitet.

Vi vill därför undersöka hur styrningen av äldreomsorgen ser ut i Stockholms stad och definiera vilken sorts styrning staden använder genom en analys utifrån ekonomi- och verksamhetsstyrning.

1.2 Frågeställning

Huvudfråga:

Styrs äldreomsorgen i Stockholms stad genom modern verksamhetsstyrningen?

Delfrågor/underfrågor:

Kännetecknas styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad av den moderna verksamhetsstyrningens huvuddelar?

Vilka problem och svårigheter upplever finns det inom det styrningen och var kan det göras förbättringar?

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att nå en förståelse för hur verksamhetsstyrningen fungerar inom äldreomsorgen och om styrningen kännetecknas av de viktigaste delarna inom den moderna verksamhetsstyrningen. Mer preciserat är syftet att nå en förståelse för hur man styr äldreomsorgen i Stockholms stad. Vi ämnar att genom studien kunna analysera styrningen utifrån styrningsteorier för att nå en förståelse om och hur modern styrningsteori fungerar i praktiken.

1.4 Avgränsningar

En studie av styrningen av hela Stockholms stad hade varit omöjligt att genomföra med dessa begränsningar. Vi har därför valt att avgränsa oss till äldreomsorgen inom Södermalms. Stockholms stad är en politisk organisation och ett demokratiskt synsätt på organisationen är oftast naturligt. Vi har dock valt att bortse från de demokratiska perspektiven och diskussionerna i undersökningen, enbart fokusera på den styrning som syftar till styrningen av äldreomsorgsverksamheten. Avgränsningar har även gjorts till den centrala styrningen av äldreomsorgen. Detta innefattar central nivå: stadsledningskontoret, förvaltningsnivå: Södermalms stadsdelsförvaltningen, och enhetsnivå: två äldreomsorgsenheter på Södermalm.

2. Metod

I kapitlet presenteras vårt vetenskapliga förhållningssätt, hur vi insamlat empirin, urval, tillvägagångssätt, hur vi analyserat empirin, etiska aspekter för vår uppsats samt metodkritik.

2.1 Vetenskapsteoretiskt förhållningssätt

Vetenskapsteorin inom samhällsvetenskapen har två metoder eller filosofier, positivism och hermeneutik som båda har sina perspektiv på vetenskap. Positivismen antar ett naturvetenskapligt perspektiv och menar att kunskap kan inhämtas antingen via observationer från människans sinnen eller genom logiskt tänkande. Hermeneutiken, eller tolkningsperspektivet, anser att forskaren kan nå djupare förståelse genom sina egna tolkningar (Bryman, 2002). Vi har ett vetenskapsperspektiv som mer liknar det hermeneutiska, då vårt arbete syftar till att nå förståelse för hur styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad fungerar.

Det ontologiska perspektivet som antas genom hermeneutiken är att verkligheten är subjektiva konstruktioner av uppfattningar och handlingar som sker i den sociala världen. Ansatsen är att försöka besvara "hur uppfattas det?" av olika perspektiv, teorier eller individer som observerar fenomenet. Det anses inte vara möjligt att nå en objektivitet och fastställa eller bevisa exakt vad något är utan endast hur det uppfattas. (Bryman, 2002). Det epistemologiska perspektivet hänger samman med det ontologiska som ovan antagits och epistemologi handlar om vilken kunskap som är möjlig att nå. Ur ett hermeneutiskt perspektiv så finns det inte EN sanning som är möjlig att bevisa, istället är det en betoning på förståelse och att man på ett grundat sätt är kan nå en övertygelse om hur något uppfattas (Bryman, 2002).

Våra tolkningar som forskare har påverkats av våra tidigare erfarenheter och kunskaper. Dels genom den förförståelse som vi gick in i denna forskningsprocess med, som kunskaper vi inhämtat via våra studier inom företagsekonomi. Dels genom den nya förståelse som vi nått genom att ha läst in oss på styrningsteorier och även vår utvecklade kunskapen om Stockholms stad och äldreomsorgen har påverkat och format den tolkning som vi har gjort. Teorierna ligger till grund för vad vi finner som intressant i empirin samt fungera som stöd för analysen och hur vi tolkar empirin. Genom uppsatsprocessen har vi sökt förståelse och kunskap för hur Stockholms stad styr äldreomsorgen samt att vi kompletterat med teorier efter det att vi insamlat vissa delar av empirin. Studien kan därför ses som en abduktion (Bryman, 2002) då den en grundläggande teorin kompletteras under arbetsprocessen och empirin samlats in och sedan kompletterats efter empirin samlats in.

2.2 Övergripande ansats

Vår forskning är en fallstudie av äldreomsorgen i Stockholms stad ur ett styrningsperspektiv. "En fallstudie rymmer ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall" (Bryman, 2002, s. 73.) Vi analyserar äldreomsorgen i Stockholms stad som ett fall och ett exempel för hur styrningen fungerar inom detta specifika fall.

När forskning bedrivs på samhällsvetenskapliga studieobjekt görs det oftast en skillnad mellan kvantitativ och kvalitativ metod, med olika perspektiv och grunder för hur forskningen skall bedrivas. Kvantitativ forskning betonar användningen av data som i någon form är mätbar och då även jämförbar. Forskningsansatsen syftar till att finna samband mellan variabler, förklara hur någonting är och kunna göra generaliseringar (Bryman, 2002). Kvalitativa metoder har en annan koppling till empirin och undersökningsprocessen. Fokus för kvalitativa metoder ligger istället på ord, och ords mening samt en förståelse för hur världen fungerar eller upplevs (Bryman, 2002).

Vår forskningsansats är en tillämpning av kvalitativ metod. Den kvalitativa ansatsen bygger på en djupgående granskning av Stockholms stads styrning och göra en kvalitativ analys utifrån vårt teoretiska ramverk och huvuddelarna inom modern verksamhetsstyrning som presenteras av Lindvall (2011).

2.3 Datainsamlingsmetod och urval

Insamlingen av empirin gör på två sätt, dels genom dokumentstudie av officiella styrdokument och dels genom intervjuer med anställda från de olika nivåerna i organisationen. Att vi valt att använda oss av två metoder för insamlingen av empirin är för att ge en bättre bild av styrningen. Styrdokument ger underlag på hur styrningen är tänkt att fungera, och intervjuerna erbjuder underlag om hur styrningen mer praktiskt fungerar, dess bakomliggande processer samt en kritisk syn på styrningen.

Äldreomsorgen i Stockholms ansvaras av stadsdelsnämnderna och vi valde därför att avgränsa oss till ett geografiskt område. Valet gjordes delvis på godtycklig grund, genom Roland Almqvist som tillhandhöll kontakt med stadsdelsdirektören på Södermalm.

Södermalm är den största stadsdelen, sett till befolkningmängd, och har den nästahögsta budgetkostanden bland stadsdelarna i kommunen, så valet anser vi lämpar sig relativt bra.

Äldreomsorgen är egentligen en tudelad ansvarsfördelning som ligger på stadsdelsnämnden och äldrenämnden. Äldrenämnden har en egen förvaltning som har främst administrativa uppgifter. Stadsdelsnämnden har ansvar för hur vård, omsorg och ekonomi fungerar på inom stadsdelsområdet. Vi har valt att enbart fokusera på stadsdelsnämnden och stadsdelsförvaltningen, och är medvetna om att det inte ger en heltäckande spektrum över styrningen.

Urvalet av enheter samt stadsledningskontoret är ett målstyrt urval (Bryman, 2002) då våra forskningsfrågor krävde ett urval på organisationens olika nivåer, samt att vi avgränsat oss till förvaltningsorganisationen för att undvika en politisk vinkling på styrningen. Två äldreomsorgsenheter på Södermalm och som drivs i kommunal regi samt att de bedrev olika verksamheter. Efter ett bekvämlighetsurval kontaktade vi ett vård- och omsorgsboende och ett serviceboende (hemtjänst fast staden äger brukarens lägenhet).

Urvalet av styrdokument gjorde med utgångspunkt från det urval i ovan beskrivit. Överordnade styrdokumentet är stadens budget. På stadsdelsnivå och enhetsnivå har vi mycket utgått ifrån deras respektive verksamhetsplaner (budgetliknande dokument som beskriver planen för året), samtliga för 2012. För Stockholms stad och äldreomsorgen finns det en ytterligare styrdokument, enligt budgeten är dess integrerade i det överordnade styrdokumentet. Även årsredovisning, verksamhetsberättelser och ytterligare styrdokument för organisationens olika nivåer. Samtliga styrdokument går att finna på Stockholms stads hemsida (www.stockholm.se) och finns att tillgå för såväl chefer, anställda och privatpersoner som är intresserade av kommunens arbete. För att nå en djupare förståelse för hur styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad lämpar sig en intervjuundersökning (Bryman 2002). Genom att göra kvalitativa djupintervjuer av anställda som är involverade i styrnings- och planeringsprocessen och i utformningen av mål och indikatorer. Intervjuerna var i sin struktur ostrukturerade och utgick från ett fåtal övergripande frågor om hur styrningen fungerade (Bryman, 2002). Denna intervjuform ger respondenten stor frihet i utformningen av sina svar och möjlighet att belysa delar som vi ej uppmärksammat. Teman eller huvuddelarna inom verksamhetsstyrningen hjälpte oss att belysa vad som är viktigt att beröra i intervjun. Vi genomförde sammanlagt sex intervjuer. Två på stadsledningskontoret, två på Södermalms stadsdelsförvaltning och två med enhetschefer inom äldreomsorgen. Kan beskrivas som tre olika nivåer inom organisationen, och belyser kedjan från central till lokal nivå. Frågorna var öppna och var inriktade på *hur* styrningen fungera och hur respondenterna ser på styrningen. Genom respondenternas förklaringar av styrningen har vi fått perspektiv från de olika nivåerna inom organisationen på hur arbetet och processen för styrningen ser ut. Vid intervjuerna fick vi ta del av interna anvisningar, dokument, beskrivningar och mallar för styrningen som intervjupersonen använde som stöd för sin berättelse. Vi fick även möjlighet att bekanta oss med Stockholms stads interna styrsystem ILS-webb och dess utformning har vi använt som underlag för vår analys.

2.4 Tillvägagångssätt

Vårt forskningsarbete inleddes med att vi bekantade oss med stadens styrningen och organisation genom Stockholms stads hemsida (www.stockholm.se). Vi genomförde en inledande intervju på stadsledningskontoret för att få en förståelse och övergripande bild av styrningen som staden tillämpar.

Med anledning av intresseområdet för styrningen av Stockholms stad fann vi magisteruppsats skriven av Mogård och Moreau (2006) som behandlar verksamhetsstyrning av skolan i Stockholms stad. Den litteratur och de artiklar de använt fungerade som stöd och utgångspunkt för vår egen litteratursökning. Arbetet med fortsatte med en inläsning av litteratur kring ekonomi- och verksamhetsstyrningen. Vi bekantade oss tidigt med Jan Linnvall och hans bok *Verksamhetsstyrning* (2011) och med utgångspunkt från boken och vad Linnvall skrivit om traditionell ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning fortsatte vi vår studie. Vi lokaliserade huvuddelar och viktiga begrepp inom den moderna verksamhetsstyrningen som vi använde som stöd för granskning och analys. De referenser som Linnvall (2011) har använt har vi granskat

samt sökt efter litteratur som kan kopplas till vårt ämne. Genom hela forskningsprocessen har vi sökt ny litteratur och referenser kopplat till modern verksamhetsstyrning. Utifrån litteraturen, främst Lindvalls beskrivningar, om ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning började arbetet med att granska och analysera styrdokumentet. Gransknings- och analysarbetet kretsade kring litteraturen, och framförallt med utgångspunkt från modern verksamhetsstyrning. Parallellt med dokumentstudien genomförde vi intervjuer inom organisationens olika nivåer. Intervjuerna spelades in efter det att vi fått klartecken från respondenten att det gick bra. Efter varje intervju transkriberades materialet och en granskning och analys utifrån teorin inleddes. Analysprocessen kännetecknades av tolkning av styrdokumentets text och innebörd av vad de avser att förmedla. De transkriberade intervjuerna fungerade som underlag att sätta i kontrast till styrdokumentet och vi före diskussion kring innebör oss emellan. Analysarbetet utgick ifrån litteraturen och det teoretiska ramverket och det med dessa glasögon analysen av styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad har genomförts.

2.5 Analyismetod

Analys handlar om att granska, sammanställa, kategorisera och undersöka den insamlade empirin utifrån ett teoretiskt perspektiv eller ramverk för att besvara frågeställningen och uppnå studiens syfte (Bryman, 2002). Styrdokumentet och intervjuerna har analyserats genom en kvalitativ textanalys där vi granskat och tolkat dess innebörd. Textanalysen har gjorts genom att vi noggrant läst och granskat styrdokumentet för att nå förståelse för hur styrningen bedrivs, hur styrmodellen och vilka delar inom verksamheten, som den avser att styra. De teoretiska perspektiv på ekonomi- och verksamhetsstyrning, som presenteras i nästa kapitel, har använts som stöd för vilka delar inom empirin vi har behövt beakta. Huvuddelarna inom modern verksamhetsstyrning och dess viktigaste begrepp har fungerat som raster för analysen och vi har närmare undersökt hur styrningen av äldreomsorgen behandlar och förhåller sig till dessa delar. Huvudbegreppen presenteras i nästa kapitel under *Konklusionen* och Lindvall (2011) presenterar begreppen i par som anger den styrfilosofiska förändringen från traditionell ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning. Begreppen använder vi likt en modell och där vi polariserar empirin utifrån dessa för att förstå om styrningen av äldreomsorgen görs genom modern verksamhetsstyrning samt vilka belysa problem och brister i styrningen.

2.6 Metod- och urvalskritik

Vid användandet av kvalitativa metoder kan kritik riktas att undersökningen blir alltför subjektiv och med en bristande objektivitet (Bryman, 2002). Det finns risk att våra tolkningar och subjektiva uppfattningar blir alltför framträdande och målsöker efter vissa delar i empirin då vi tar en tydlig utgångspunkt i teorin. Detta kan innebära en minskad tillförlitlighet samt trovärdighet i resultatet (Bryman, 2002). För att mildra dessa

eventuella övertolkningar har vi försökt att noggrant beskriva hur vi har gått tillväga samt underbyggt analysen med referenser till empirin för att synliggöra de slutsatser vi gjort. Urvalet inom studien har i stor utsträckning gjorts efter bekvämlighetsurval samt efter tillgänglighet och möjlighet till att få intervjuer. Detta är ej optimalt för att reliabiliteten skall vara hög i undersökningen (Bryman, 2002). Detta har dock varit en fråga om tid samt möjlighet att komma i kontakt med önskade delar i organisationen. Det begränsade urvalet kan diskuteras utifrån om det ger en rättvisande bild eller ej. Det finns en risk att vi inte täckt in de organisationens olika nivåer, och mer specifikt kan studien kritiseras för att vi ej intervjuat medarbetare och belyst deras perspektiv på styrningen. Ett bättre urval hade gett större tillförlitlighet i resultatet.

2.7 Etiska aspekter

När forskning bedrivs är det viktigt att överväga de etiska aspekterna för undersökning. I vårt fall blir detta en fråga som rör intervjuerna och intervjupersonerna. Vid genomförandet av intervjuerna är det av vikt att intervjupersonen känner sig trygg att berätta och dela med sig av sina åsikter och att uttalanden behandlas med diskretion. Vi gav information till intervjupersoner om deras rätt att vara anonyma och att deras uttalanden endast ska användas i vår uppsats. Vi valde att inte ange någon av respondenterna vid namn. Dels för att det inte skulle ge några negativa konsekvenser på grund av eventuella kritiska uttalande för respondenterna, och dels för att vi inte ansåg att namnen är av betydelse för uppsatsens slutsatser.

3. Teori

I kapitlet presenteras det teoretiska ramverk som har legat till grund för analysen av det empiriska materialet. Inledningsvis beskrivs den traditionella ekonomistyrning, därefter presenteras New public management för att belysa i vilken riktning styrning av offentliga organisationer har utvecklats. Tyngdpunkten i kapitlet ligger på teorierna kring modern verksamhetsstyrning, vilket utgör det huvudsakliga ramverket för analysen.

3.1 Traditionell budget- och ekonomistyrning

Syftet med traditionell ekonomistyrning kan beskrivas som: *att med hjälp av ekonomisk information försöka uppnå ett önskvärt beteende bland organisationens medlemmar.* (Lindvall, 2011, s. 50).

Den traditionella ekonomistyrningen kan sammanfattas i tre steg, budgetering, kalkylering och uppföljning genom redovisningen (Ax m.fl., 2005). Budgetstyrningen hade sitt stora genomslag i Sverige på 60-talet, men hade redan år 1930 fått definitionen: "Budgeting is not merely control; it is not merely forecast; it is an exact and rigorous analysis of the past and the probable and desired future experience, with a view to substituting considered intention from opportunism in management" (Lindvall, 2011, s. 167). Det innebär att man genom noggrann planering och prognostisering för framtiden skulle ersätta affärsmässig opportunism med genomtänkt syfte. Budgeteringen görs med avsikten att strukturera en plan för framtiden (Ax m.fl. 2005). Styrningen utgår ifrån att med ekonomisk information styra organisationen och få medarbetarna att arbeta i önskvärd och gemensam riktning, genom en åtskillnad och indelning av verksamheten i enheter/avdelningar som har egna kortsiktiga ekonomiska mål att uppnå. Budgeteringen har en nära koppling till extern redovisning och redovisningens olika konton. Tanken är att finansiella kortsiktiga målen för delen ska bidra till att organisationen som helhet långsiktigt strävar mot gemensamma mål (Lindvall, 2011).

Självkostnadskalkyleringen är den teknik där beräkningar görs på i vilken del av produktionen som kostnaderna har uppstått. Informationen användes av ledning för att upprätta finansiella budgetar (Lindvall, 2011). Traditionell budgeteringens syften var prognos, kontroll, planering (resursallokering) och samordning (Ax m.fl. 2005). Budgeten och budgetprocessen är planeringsprocessen och det i är den färdiga budgeten som mål och riktlinjer fastställs för organisationen. Hur arbetet sedan går med att uppnå målen stäms sedan av genom systematiska och planerade mätningar och uppföljning under verksamhetsåret (Ax m.fl., 2005).

Den traditionella ekonomistyrningen av fått utstå en hel del kritik som kort sammanfattas här under.

- En osäker framtid ger större osäkerhet vilket föranleder svårare eller mindre exakt budgetering (Lindvall, 2011).
- När framtiden är osäker tenderar budgetering att invagga användaren i en falsk känsla av säkerhet (Ax m.fl., 2005).
- Budgeten verkar suboptimerande, användare lägger större fokus på att hålla sin egen budget än att bidra till organisationen som helhet. Medarbetare kan bli konkurrenter om medel och resurser (Ibid).
- Boken *Relevance lost* och dess vida accepterade tesen som drivs i boken att dåtidens ekonomistyrningssystem inte ger relevant information för styrning och beslutsfattande (Johnson & Kaplan, 1991).

3.2 New public management

Tidigare styrning av offentliga organisationer har länge präglats av att vara annorlunda från hur styrningen fungerar inom näringslivet. New public management, NPM, förespråkar dock det motsatta och hämtar istället inspiration och idéer från näringslivets styrning och menar att den är tillämpbara inom styrningen av offentliga organisationer (Almqvist, 2006). NPM kommer ur en förändrad syn på offentliga organisationer och att de inte borde vara centralstyrda, utan istället decentralisering av organisationer samt större frihet och ansvar för olika sektioner och enheter. Syftet med decentraliseringen är att underlätta styrningen av olika delar, tydligare fastställa ansvar för mål- och resultatuppfyllelse, samt konkurrensutsätta verksamheterna inom offentlig sektor för att höja kvaliteten och göra verksamheten mer kostnadseffektiv (Almqvist, 2006). Inom NPM-rörelsen ses även kontraktstyrning som ett sätt för att förbättra styrningen av organisationen, tanken om att organisationen skall fungera som "beställare" av olika tjänster och de som fungerar som "utförare" förbinder sig genom kontraktet att utföra det som efterfrågas (Almqvist, 2006). Almqvist beskriver tanken med målstyrning är "*att politikerna ska sätta målen och att förvaltningen ska vara handlingsinriktad och försöka uppnå dessa mål*" (Almqvist, 2006, s. 11). Målen skall även vara uppföljningsbara och mätbara. Inom NPM betonas även en tydligare resultatstyrning med fokus på prestationer och vikt att nå målen, istället för på processerna.

Hood (1995) menar att det finns vissa variationer i hur NPM kan yttra sig inom olika organisationer och även för olika länder. Hood har dock funnit gemensamma drag för NPM som är:

"...the idea of a shift in emphasis from policy making to management skills, from a stress on process to a stress on output, from orderly hierarchies to an intendedly more competitive basis for providing public services, from fixed to variable pay and from a uniform and inclusive public service to a variant structure with more emphasis on contract provision, are themes which appear in most accounts" (Hood, 1995, s. 95).

Hood sammanfattar här de gemensamma huvudspåren inom NPM-rörelsen. NPM och dess fem huvudingredienser sammanfattad ifrån Almqvist (2006): *Styrning och kontroll* innefattar det som tidigare beskrivits om mål- och resultatstyrning samt även strängare finansiell kontroll, kontraktstyrning, prestationsersättning, benchmarking och utvärdering. Syftet är att öka effektiviteten, framförallt kostnadseffektivitet. *Disaggregering och konkurrens* handlar om ett marknadstänk inom organisationen med vikt på konkurrensutsättning, privatisering och tanken om uppdelning av beställare och utförare med en tydlig rollfördelning mellan dessa aktörer. *Ledningsroller och empowerment* avser vikten av att politikerna är de som skall styra och ha makten över tjänstemän och förvaltningen. Organisationen bör ändå präglas av viss centralisering, samordning och kontroll från politikerna, men samtidigt ska organisationen vara decentraliserad med stor frihet för tjänstemän att styra hur verksamheten fungera. *Medborgare, kund och empowerment* syftar till att medborgarna bör ha större makt att påverka politiker samt tjänstemän genom att kunna välja mellan olika alternativ som brukare. *Nytt språk* i form av att det används flera benämningar som härstammar från den privata sektorn, kommunen benämner sig som en koncern, medborgarna blir kunder etcetera. (Almqvist, 2006).

Almqvist (2006) lyfter dock fram viss kritik och menar att konkurrensutsättningen gett vissa negativa effekter, bland annat att det skapade en förvirring i informations-, kommunikationsprocesser och styrning blev mer oklar, samt bidragit till en oro hos anställda i organisationen av att arbeta under pressen som konkurrens innebär (Almqvist, 2006). Tillämpningen av kontraktstyrning har det även visat sig att det varit en svårighet för organisationen att anpassa och fungera som beställare och utförare. Svårigheten för offentliga organisationer att utforma mätbara mål och indikatorer samt svårt att styra genom mål- och resultatstyrning då offentliga organisationer inte har en vana att enbart styra med resultatmått (Almqvist, 2006). Kritiker har menat att offentlig och privat verksamhet är väsensskilda då de har fundamentala skillnader i vad som är syftet med verksamheterna och därför ej bör styras på likande vis (Lapsley, 2008).

3.3 Verksamhetsstyrning

Skillnaden mellan traditionell ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning är svårdefinierad, eftersom verksamhetsstyrningen bygger på ekonomistyrning. Modern verksamhetsstyrning växte fram ur tanken om att minska eller lösa de problem och brister som uppmärksammats inom traditionell ekonomistyrning. Denna förändring av styrningen konkretiseras genom ett stort antal nya begrepp som syftar till att lösa problemen. Lindvall (2011) beskriver om begreppen:

”Gemensamt för många viktiga begrepp är att de ifrågasätter traditionella föreställningar om ansvarsfördelning och prestationsmätningar. I samtliga fall är processorienteringens strävan efter bredare och djupare ansvarsområden för de anställda, i kombination med behovet av nya mätetal för verksamheten, en vägledande ambition” (Lindvall, 2011, s. 113).

Verksamhetsstyrning kan ses som ett aggregat av flera modeller varav många kommer ifrån traditionell ekonomistyrning. Gemensamt för dessa är en processorientering som

bygger på föreställningen om att verksamheten bedrivs i flöden (processer) och detta är den moderna verksamhetsstyrningen kärna (Lindvall, 2011). Processorienteringen inom modern verksamhetsstyrning är främst inspirerad av Total Quality Management, TQM, (Lindvall, 2011).

Processorientering

Processorienteringens huvuddelar sammanfattar Lindvall (2011) i begreppen *kundfokus*, *processer*, *medarbetarnas deltagande* och *kontinuerlig utveckling* och begreppen är starkt sammankopplade och en förutsättning för varandra. Begreppen lyfts fram i perspektiv av en förändring från traditionell ekonomistyrning till processorientering och modern verksamhetsstyrning.

Kundfokus syftar till en förändring från ett tidigare fokus på enbart inre effektivitet (produktivitet) ska kompletteras samt balansera med en yttre effektivitet och fokus riktas mot organisationens förmåga att skapa värde för kunden. Kunden ska vara utgångspunkten för verksamheten och kvalitativt utvecklingsarbete som syftar till att det arbete som utförs tillfredsställer kundens behov och förväntningar (Lindvall, 2011).

Organisationens ambition skall vara att utveckla långsiktiga relationer med kunder, som bidrar till större lönsamhet, större kännedom om kunders förväntningar samt kan bidra till ett positivt lärande, betonar Lindvall (2011).

Organisationen genomför ett antal processer som ska syfta till att skapa *värde för kunden*. Med kunden som utgångspunkt ses organisationen utifrån ett horisontellt perspektiv, utifrån kund och inåt, istället för traditionellt hierarkiskt, uppifrån och ned (Lindvall, 2011). *Processer* är det som skapar flöde till kunden. Processerna delas in i huvud- och stödprocesser, där de tidigare är aktiviteter som är direkt riktade mot att uppnå organisationens strategi och som anges som viktigt. Stödprocesser är processer som stödjer huvudprocesserna, exempelvis administration eller personalfrågor (Lindvall, 2011). De olika processerna består av flera aktiviteter eller arbetsmoment. Genom att se företag som en värdekedja som utgår ifrån kunden ökar möjligheten att se vilka delar av värdekedjan som är direkt värdeskapande för kunden. Traditionell ekonomistyrning har enbart riktat fokus mot var resurserna förbrukas samt vad resurserna har använts till. Modern verksamhetsstyrning belyser genom en processorientering även hur arbetet i verksamheten har utförts. Synliggörandet av processerna bidrar till möjligheten att identifiera och utvärdera de arbetssätt som används och belysa om de fungerar som värdeskapande eller ej. Processorientering anses minska andel arbete som utförs som enbart är bra för enheten eller avdelningen, men som blir negativt för helheten. En tydlig kostnadsorientering hos en avdelning, innebär ofta ett kvalitetsproblem i en senare. Processorientering bidrar till ett helhettänkande om organisationen och dess verksamhet vilket skapar en större förståelse för organisationens olika aktiviteter och hur de hänger samman.

Medarbetarnas deltagande lyfts fram som centralt inom processorientering och modern verksamhetsstyrning. Det har riktats kritik mot att processorientering riktar för stort fokus på processer samt hur arbetet utförs och därför endast är en modern version av Scientific Management (Lindvall, 2011). Det finns dock en grundläggande skillnad då modern verksamhetsstyrning betonar vikten av att medarbetarna är med i utvecklingen av verksamheten. Medarbetaren förväntas vara delaktig i planering, utförande samt

utvecklingen av arbetssätt. Ansvarset är även större hos medarbetarna och förväntas ha bredare arbetsuppgifter, som bland annat kund- och leverantörskontakter (Lindvall, 2011).

Kontinuerlig utveckling och interna jämförelser menas inom processororientering ligga till grund för effektivisering av processer och verksamheten och TQM har inspirerat till detta (Lindvall, 2011). Ambitionen är att ständigt förbättra processer genom en gradvis utvärdering och förändring, som slutligen ska gynna kunden. Benchmarkning (prestandamätning) lyfts fram som ett stöd för en kontinuerlig utveckling. Jämförelser mellan avdelningar/enheter inom organisationen samt externt, anses leda till dels en förbättring av nuvarande arbetssätt och dels till ett ifrågasättande av nuvarande arbetssätt (Lindvall, 2011). Genom benchmarking synliggörs ”de bästa” enheterna vilket fungerar som inspiration och motivation för en kontinuerlig utveckling. Plan-Do-Check-Act-cykeln lyfts fram som ytterligare ett verktyg för ett utvecklingsarbete (Lindvall, 2011).

Verksamhetsstyrningens styrfilosofi

För en modern verksamhetsstyrning krävs ett flertal styrfilosofiska förändringar inom styrningen och dessa synliggörs i skillnaderna mot traditionell ekonomistyrning.

En skillnad som lyfts fram är vem som har tillgång till informationen inom organisationen. Inom traditionell ekonomistyrning har chefen tillgång till informationen och för att styra och kontrollera medarbetarnas arbete. Inom modern verksamhetsstyrning betonas istället vikten av att medarbetarna har tillgång till samma information som chefen och inhämta den vid behov. Medarbetarnas deltagande och ansvar är därigenom större och detta kan sammanfattas i ”*empowerment*”-rörelsen och ansvaret ska fungera som motivation för ett bra arbete bland de anställda utan strikt kontroll från chefen. Medarbetarna ska engageras i planering samt mål för arbetet vilket anses ha motiverande effekt.

Informationen ska inom modern verksamhetsstyrning finnas tillgänglig för att efter eget behov och initiativ inhämtas av medarbetarna. Detta i kontrast till traditionell ekonomistyrning där ekonomiavdelningen gett ut ekonomiskrapporter till chefer. Informationsgivningen ska gå från utbudsstyrd till efterfrågestyrd, från ”*push*” till ”*pull*” (Lindvall, 2011).

En annan styrfilosofisk förändring är skiftet från *detaljstyrning* till *målstyrning*.

Traditionell ekonomistyrning genom en utpräglad budgetstyrning har karaktäriserats av en detaljstyrning genom en indelning av verksamheten i ett stort antal konton med enbart finansiella mål. Modern verksamhetsstyrning betonar istället målstyrning och där det uppnådda resultatet är det viktiga (Lindvall, 2011). Målstyrning utgör en risk för en komplex verksamhet som ska sammanfattas i ett mindre antal mål vilket gör att viktiga delar som inte innefattas i målen inte heller prioriteras. Modern verksamhetsstyrning förespråkar en bredare målstyrning som belyser flera dimensioner inom organisationen. Den moderna verksamhetsstyrningen betonar även vikten av att *arbetssätt* beskrivs och synliggörs för den egna enheten samt för hela organisationen. Detta svarar mot den kritik som riktats mot målstyrning för att enbart fokusera på måluppfyllelse och inte hur man nått dit. Arbetssättens synliggörande understödjer processororientering och möjliggör för en kontinuerlig utveckling av verksamheten (Lindvall, 2011).

En annan styrfilosofisk förändring syftar till rapporteringen och planering. Traditionell ekonomistyrning präglas av en *statisk rapportering* och bundna perioder, som exempelvis budgeten som görs en gång per år och sedan följs upp vid bestämda tidpunkter samt årets slut. Modern verksamhetsstyrning betonar istället en *flexibel rapportering*. Flexibiliteten syftar på en kontinuerlig planering där det hela tiden planeras för framtiden och det även görs kontinuerlig uppföljning (Lindvall, 2011). Strävan mot flexibel rapportering är möjlig genom en större tillgänglighet på information genom användandet av IT-system där data förs in löpande istället för att samlas in under specifika perioder. Löpande informationsåtergivning och planering bidrar till att styrningen kan bli *proaktiv*, istället för *reaktiv* och reagera avvikelser från redovisningen som inom traditionell ekonomistyrning (Lindvall, 2011).

Traditionell ekonomistyrning har kännetecknats av att organisera företaget genom antingen *centralisering* eller *decentralisering*. Modern verksamhetsstyrning betonar ett både och perspektiv som kombinerar centralisering och decentralisering, exempelvis decentralisering av organisationens enheter och avdelningar samt en centraliserad styrning och helhetsperspektiv genom ett IT-system (Lindvall, 2011). Traditionell ekonomistyrning har en tydlig indelning av organisationen i ansvarsenheter som leds av en chef som har ekonomiskt ansvar. Modern verksamhetsstyrning betonar istället ett *helhetsperspektiv* genom samordning där hela verksamheten strävar mot samma övergripande mål och har en överensstämmelse om dess innebörd (Lindvall, 2011). Modern verksamhetsstyrning betonar en förändring av både formella *system* och sociala *normer* i styrningen. De formella systemen som tidigare kunde dominera en konsekvent styrning behöver nu kombineras med styrande sociala normer då de formella systemen inte hinner med i förändringen behöver sociala normer för vad organisationen vill uppnå ta vid (Lindvall, 2011).

I modern verksamhetsstyrning överges en ensidig *kostnadsorientering* till förmån för en *värdeorienterad* styrning. Det kortsiktiga fokus på lönsamhet genom detaljerad kontoplanering som återfinns i traditionell ekonomistyrning är nu ersatt med en långsiktig lönsamhet genom ökad kundnöjdhet och konstanta kassaflöden. Syftet och målet för verksamheten är att skapa värde för kunden (Lindvall, 2011).

Modern budgetering

Modern budgetering har som ambition att tillvarata medarbetarnas kunskaper och involvera dem i planeringsprocessen. Budgetens traditionella syfte var prognos, kontroll, planering och samordning, har nu kompletterats med att även innerfatta motivation samt kommunikation (Ax m.fl., 2005). I modern verksamhetsstyrning har skiftet även tagit sig uttryck i att själva arbetet bakom budgeten, budgetprocessen, lyfts fram som mer användbar (Ax m.fl., 2005). Den tid det har tagit kalkylera prognoser och resursallokeringar för separata kontoklasser kunde istället användas för att planera inför trender samt en strategisk långsiktighet. Budgetprocessen utvecklades från att utföras hierarkiskt ”top-down” till att utformas med lokala idéer och kunskaper i ett bottom-up förfarande. Budgetprocessen blir därigenom ett sätt för organisatoriskt lärande och utveckling. Den färdiga produkten har i och med prognostisering mot trender blivit lösare, något som motverkar resultatmanipulering i avsikt att uppnå strikta detaljmål (Lindvall, 2011).

Verksamhetsstyrning i offentliga organisationer

Ekonomistyrningsverket (ESV) och statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) fick 2004 på uppdrag av finansdepartementet uppdrag att utreda hur traditionell myndighetsstyrning kan kompletteras med myndighetsövergripande verksamhetsprocesser. De slutsatser som dras i den rapporten är på många sätt liknande de som dras i Lindvall (2011).

Utgångspunkten för processutveckling ligger på kunden, eller brukaren som de benämns i rapporten. I de styrfilosofiska förändringar som förutsätts för verksamhetsstyrning enligt Lindvall (2011) beskrevs hur *normer* behöver ta vid då de formella *systemen* inte hinner med i utvecklingen. Enligt ESV & KKR (2004) ligger inte kärnprocesser så fritt utan de formella systemen är uppbyggda kring lagar. Annorlunda uttryckt: när de formella systemen inte hänger med i utvecklingen måste utvecklingen vänta på systemet.

3.3.1 Det balanserade styrkortet

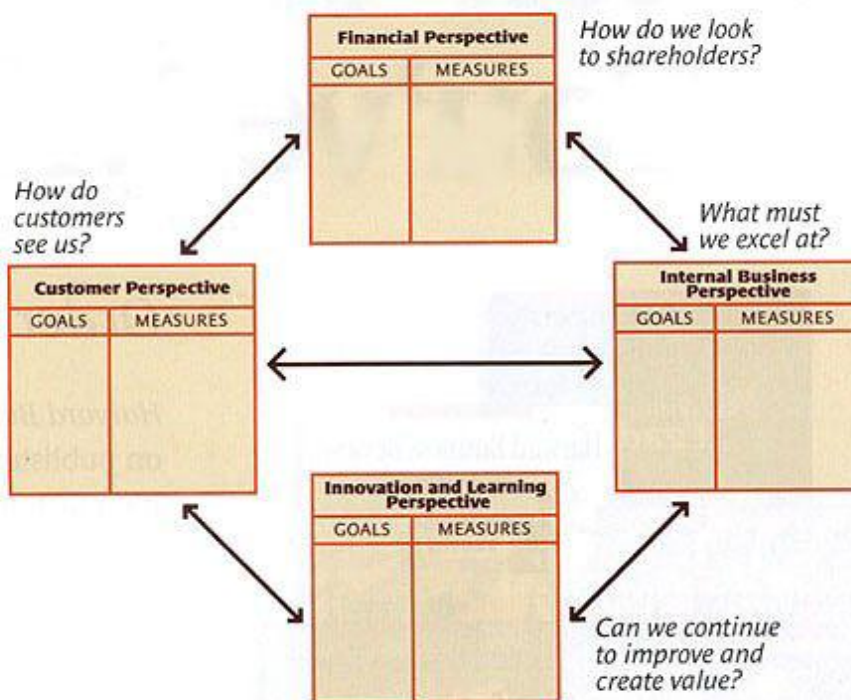
Kaplan och Norton introducerade 1992 det balanserade styrkortet (BSC) som en modell för prestationsmätning med ett bredare fokus än traditionellt finansiella mätetal (Kaplan & Norton, 1992) Styrkortet vidareutvecklades därefter med en djupare insikt om samband mellan perspektiven styrkortet hade introducerat, samt ett större fokus på ledning genom strategi (Kaplan och Norton, 1996; 2001b). Ett tidigare ensidigt fokus på det finansiella mått skulle nu kompletteras med en bredare syn på verksamheten och dess olika processer. De traditionella perspektiven med visionen som är:

Finansiella perspektivet - Perspektivet syftar på att belysa företagets nuvarande finansiella ställning och hur den kan tänkas utvecklas. Lönsamheten för företaget och hur det ser ut i jämförelse med bransch och konkurrenter. Om organisationen lyckas med dess vision, hur ser den då ut för dess intressenter, så som exempelvis ägare, leverantörer, långgivare, kunder och anställda (Lindvall, 2011).

Kundperspektivet - Hur ska organisationen agera mot sina kunder för att uppnå visionen? I detta perspektiv fokuserar företaget på hur kundnöjdheten ser ut idag och vad det är tänkt att uppnå och uppmärksamma organisationens yttre effektivitet. Organisationen ska belysa vad det är som skapar värde för kunden och mätningarna rör sig därför om verksamhetens varor och tjänster svarar mot kundens krav. Kundperspektivet är en aspekt som berörts ytterst lite inom den traditionella ekonomistyrningen (Lindvall, 2011).

Interna processperspektivet - När det finansiella och kundperspektivet har fastslagits är det möjligt för organisationen att precisera vad det är som skapar värde för kunden och hur det finansiella målen nås genom att belysa organisationens interna processer. Perspektivet belyser vad organisationen behöver göra inom de interna aspekterna i verksamheten för att tillfredsställa kunderna och ägare. Syftet är att se till verksamhetens alla processer, till skillnad från den traditionella ekonomistyrningen där endast produktionen beaktats (Lindvall, 2011).

Lärande- och tillväxtperspektivet - Ett av problemen inom traditionell ekonomistyrning är ett kortsiktigt perspektiv på verksamheten och inte tänka långsiktigt om att utveckla verksamheten. Lärande- och tillväxtperspektivet betonar ett mer långsiktigt framtids perspektiv på organisationen och verksamheten och få den att förändras, förbättras och vara lärande. Betoningen ligger på att utveckla och skapa lärande inom organisationen för att skapa framtida värde för kunden och ägarna (Kaplan och Norton 2001a).



Figur 1. Ett balanserat styrkort. (Kaplan & Norton, 1992, pp. 71-80).

Ytterligare perspektiv som även används inom det balanserade styrkortet är bland annat medarbetarperspektivet. Detta femte perspektiv är vanligt framförallt inom svenska företag, där medarbetare ofta har en stark ställning. Perspektivet kan exempelvis syfta på medarbetarnas kompetens och utbildning, nöjdhet, ålder, kön eller andra aspekter (Ax m.fl., 2009). Ax m.fl. (2009) betonar dock att perspektiven kan variera för olika företag och branscher och styrs av deras strategier. Det finns olika behov för vad för olika perspektiv som är viktiga för företaget eller organisationen.

Grundstrukturen i det balanserade styrkortet är en matris som är indelad i ett antal hierarkiskt indelade nivåer. Utgångspunkten är i Visionen som sedan bryts ned i respektive perspektiv och så formuleras Strategiska mål för varje perspektiv. Utifrån dessa preciseras Kritiska framgångsfaktorer för de strategiska målen och på nästa nivå sätts Nyckeltal/mått för målen för att med relevanta mått mäta hur väl målen uppfylls. Den lägsta nivån är Handlingsplan och belyser vilka insatser som ska göras inom organisationen och dess verksamhet för att uppnå visionen grundat på mått, framgångsfaktorer och strategiska mål inom varje perspektiv.

Det balanserade styrkortet funktion inom offentlig sektor har haft vissa svårigheter. Avsaknaden av ett vinstintresse har bidragit till svårighet att implementera styrkortet i praktiken då det övergripande perspektivet är finansiellt. BSCs tillämpande i offentliga organisationer har visat bristen på ett finansiellt perspektiv och dess felaktiga användande i att ha en budgethållning som övergripande mål (Kaplan & Norton, 2001a; Kaplan, 2001). Northcott och Taulapapa (2012) samt Chan (2006) belyser svårigheter i vid implementering och användande av BSC inom offentliga organisationer. Northcott och

Taulapapa (2012) bekräftar de upplevda svårigheterna med tillägget att bristen på användandet av ett finansiellt perspektiv samt svårighet att hålla nere mängden mål och indikatorer för att kontrollera de mångfasetterade verksamheterna. Chan (2006) identifierade bristen på IT-system, fokus på kortsiktighet, brist på belönings/incitamentsystem kopplade till styrkortet samt bristande engagemang i ledningen som kritiskt för funktionen. Finns även svårighet i att definiera kunder, då inte kan se till dess direkta "kunder" för nöjdhet utan måste se till de medborgare som gynnas av funktionen (Kaplan och Norton, 2001b).

3.4 Konklusion

Teorierna som ovan presenterats kommer att användas för analysen av empirin samt för att nå förståelse för hur den centrala styrningen fungerar och hur äldreomsorgen styrs i Stockholms stad. Teorierna om styrning utifrån ekonomi- och verksamhetsstyrning är de "glasögon" vi använt för att analysera empirin och besvara vårt syfte. Analysen görs till huvudsak med utgångspunkt från modern verksamhetsstyrning och teorins huvudbegrepp som beskrivs i avsnitten **Processorientering** och **Verksamhetsstyrningens styrfilosofi** ovan.

Analysen görs genom att använda begreppen *kundfokus*, *processer*, *medarbetarnas deltagande* samt *kontinuerlig utveckling* och deras innebörd som presenteras i teorin om modern verksamhetsstyrning ovan. För att analysera styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad används även de *styrfilosofiska förändringar* som Lindvall (2011) lyfter fram som viktiga för en förändring från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning.

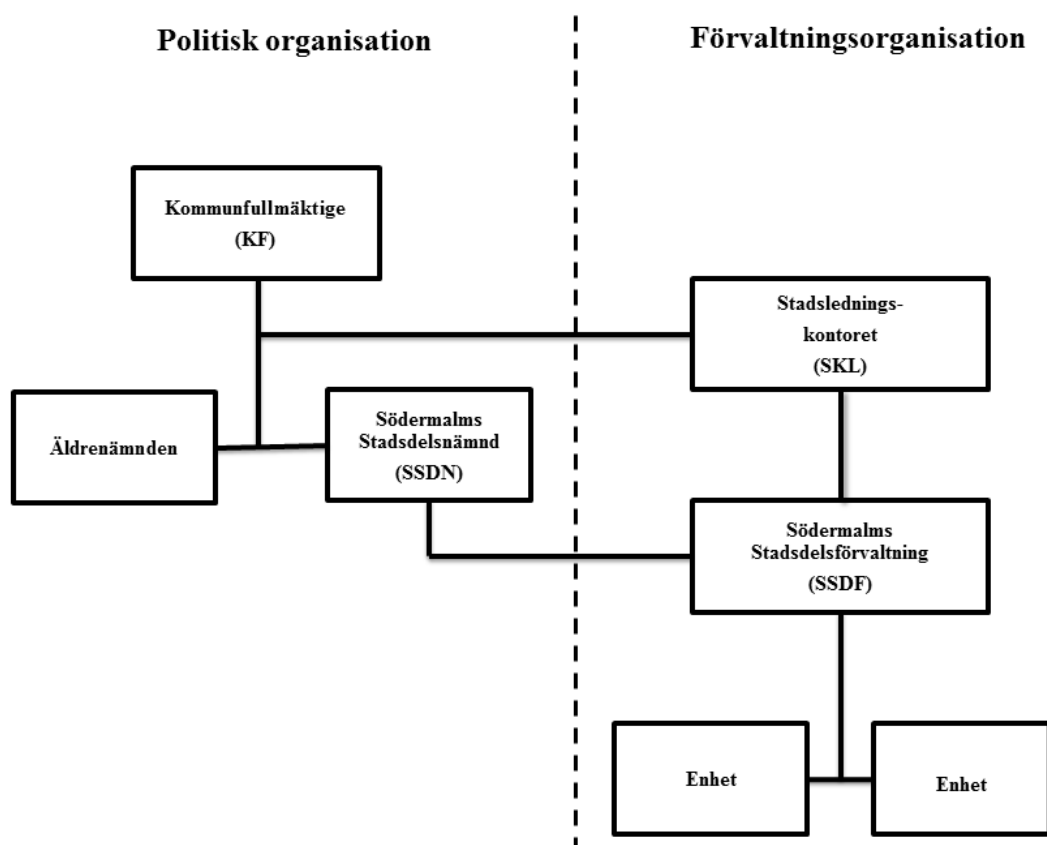
Den styrfilosofiska förändringen beskriver vi ovan och kan sammanfattas på följande vis: Från *kontroll* och att all information finns hos ekonomen till att medarbetarna även har del av informationen (*empowerment*), från *push* till *pull* av information, från *detaljstyrning* till *målstyrning och vidare*, från *statisk* till *flexibel* rapportering, från en *reaktiv* till en *proaktiv* styrning, från *del-* till *helhetsperspektiv*, från *decentraliserad* eller *centraliserad* organisationsstruktur till *kombination av båda och*, från *system* eller *norm* till *både och* (system och norm), och från *en kostnadsorientering* till en *värdeorientering* av styrningen.

4. Empiri

I kapitlet ges först en övergripande förklaring av organisationen och styrkedjan samt de dokument och den terminologi som utgör dessa. Därefter presenteras de intressanta delarna vi funnit inom empirin tematiskt och analysera utifrån modern verksamhetsstyrning.

4.1 Stockholms stads organisation

Organisationen bakom äldreomsorgen är sammansatt av beslutande politiska delar samt de utförande delarna vilka är förvaltningar och enheter. Efter att ha delat upp organisationen efter utförande och beslutande kommer vi fram till följande karta:



Figur 1. Organisationen Stockholms stad. Modifierad utifrån undersökningsobjekt.

Inom ramen för vår avgränsning har vi delat upp organisationskartan i en politisk organisation samt en förvaltningsorganisation. Stockholms stad är uppdelat hierarkiskt i

flera nivåer, kommunfullmäktige (KF) är stadens högsta beslutande organ vars uppgift är att fastställa stadens budget samt mål och riktlinjer. Under kommunfullmäktige finner vi i organisationen nämnder bestående av facknämnder och stadsdelsnämnder som båda är politiskt beslutande organ. Äldrenämnden är en facknämnd med huvudansvar för centraliserad köhantering och statistisk uppföljning och den bidrar därigenom med viktiga stödprocesser för beslutsfattande men är inte direkt styrande. I den fortsatta studien kommer alla referenser till nämnder vara till stadsdelsnämnder. De referenser som görs till enbart nämnden pekar på Södermalms stadsdelsnämnd om inte annat anges. Stadsdelsnämnderna och stadsdelsförvaltningarna har ungefär samma struktur fast har en geografisk indelning och ansvarar för ett specifikt område. Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för den lokala delen av olika verksamheter, men har eget ansvar inom sitt geografiska område. Förskola och äldreomsorg är exempel på verksamheter som stadsdelsförvaltningarna ansvarar själva för. Under förvaltningarna kommer enheterna som utför det mer praktiska arbetet inom organisationen. Det är på denna nivå som service och tjänster ska nå stadens invånare, de som i äldreomsorgens fall benämns brukare, och det är här politikerna vill att deras beslut ska göra verkan.

4.2 Integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi

Stockholms stad använder sig sedan 2001 av ett gemensamt styrsystem inom hela organisationen: Styrsystemet *Integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi*, även benämnt integrerad ledning och styrning (ILS). Huvudsyftet med att införa ILS var att skapa en tydlighet över de politiska målen och försäkra att de politiska målen och besluten skulle genomsyra hela stadens verksamhet.¹ Särskilt betonades vikten av att kunna följa upp kvalitetsutvecklingen i verksamheterna. Över tid har ILS även tillskrivits funktionen att leda och sammordna stadens verksamheter (Utlåtande 2005:161).

ILS-webb - styrverktyget

Verksamhetsåret 2008 introducerade staden IT-systemet ILS-webb som en gemensam webbportal till styrsystemet ILS. ILS-webb används av hela organisationen, såväl politiker i kommunfullmäktige, tjänstemän på stadsdelsförvaltningen och enheternas chefer för att planera och göra uppföljning i. Systemet är öppet mellan de olika nivåerna och det är möjligt för respektive politiker, tjänsteman och enhetschef att se över planering, mål/åtagande, förväntade resultat, arbetssätt och uppföljning dels för sin egen arbetsplats, samt även för andra avdelningar.

Styrningen - budgeten det överordnade styrdokumentet

“Budgeten är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter. Övriga styrdokument har att förhålla sig till denna.” (Stockholm stads budget, 2012, s. 353).

¹ Gruppen som hade till uppdrag att skapa ett integrerat styrsystem hade räknat antalet mål och målformuleringar som fanns i staden under arbetets gång och hittade 250 olika mål och målformuleringar. Några av dessa hade sinsemellan varit direkt motsägande. (Intervju: Stadsdelsförvaltningen).

Budgeten fastslås av Kommunfullmäktige på årsbasis, men innehåller även planer och prognoser för en treårsperiod. Den ekonomiska delen av budgetdokumentet är främst ett ramverk utan detaljerad kontoplanering. Planeringen sträcker sig ner till nämndnivå. Budgeten kompletteras av verksamhets-specifika riktlinjer samt stadsövergripande program. I den fortsatta studien kommer enbart det stadsövergripande programet för kvalitetsutveckling beröras vidare. Programmet förklaras närmare i kapitlet 4.5 Kontinuerlig utveckling.

Visionen

De beslut och den politiska inriktningen som tas utgår från stadens vision. Vision 2030 beskriver hur staden ska utvecklas inför 2030, det vill säga efter att Stockholm blivit en miljonstad. Visionen har tre kvalitativa huvudteman vilka utgör ramverket för Stockholms framtida viljeriktning (Kommunfullmäktige, Utlåtande 2007:82). Stockholms stad har arbetat hårt med att implementera visionen i hela organisationen och med att alla som arbetar inom Stockholms stad ska vara införstådda i visionen för att bilda en helhetlig syn på framtiden.²

Verksamhetsplan för Södermalms stadsdelsnämnd

Stadsdelsnämndens verksamhetsplan fastställs på årsbasis i ett politiskt beslut. Beslutet grundas på förslaget till verksamhetsplan som tas fram av stadsdelsförvaltningen. Beslut om verksamhetsplan fattas efter beslut om slutgiltig budget.

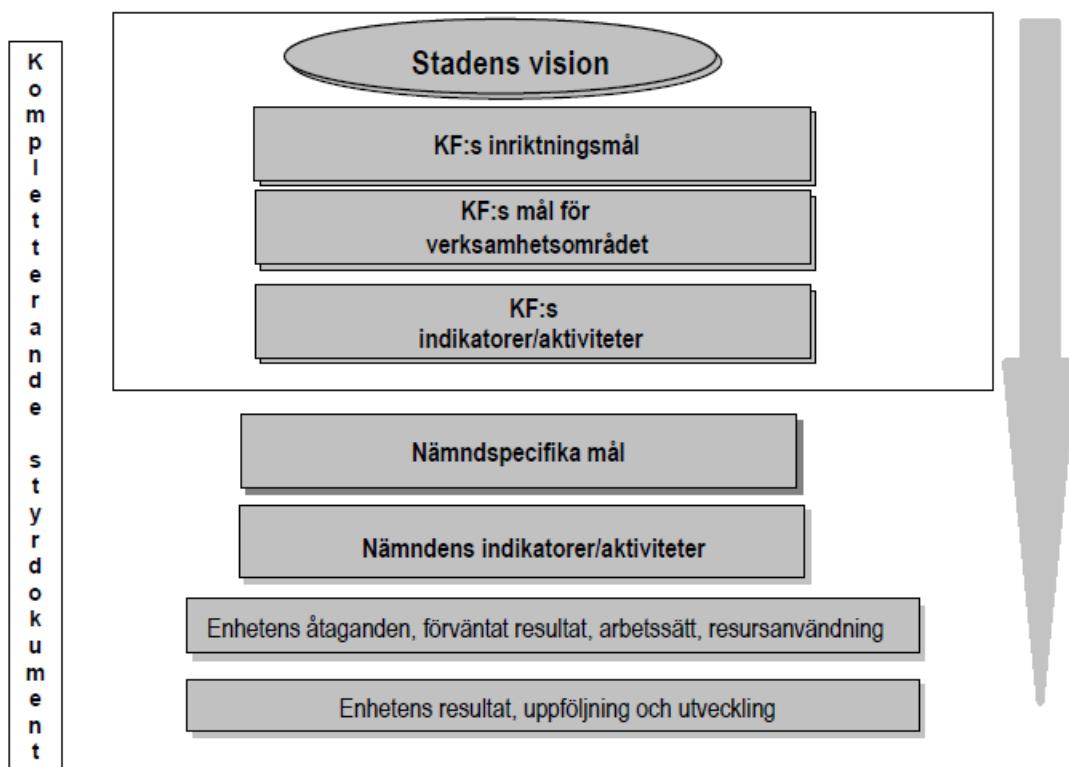
Verksamhetsplaner för enheterna

Verksamhetsplanen för respektive enhet bygger delvis på besluten i Stockholms stads budget, men närmast bygger det på verksamhetsplanen för stadsdelsnämnden.

4.2.1 Styrningen och målnedbrytning enligt ILS

Styrningen enligt ILS tar sin utgångspunkt i Stockholms stads vision och budget. Utifrån visionen utformas målen för organisationen och det sker en målnedbrytning från övergripande inriktningsmål ner till enhets nivå och enheternas åtaganden.

² “När vi lanserade ett Stockholm i världsklass var det en del som tyckte det var ganska fänigt. ‘År 2030 är ju jag pensionär’. Om vi lanserar ett Stockholm i världsklass och brukare och medborgare inte möter detta klingar ju det ganska illa. Stockholm har lagt väldigt mycket tid och engagemang på att sprida visionen till alla medarbetare. De ledarskapsutbildningar man har haft har fokus varit på det kommunikativa ledarskapet för att föra fram och tala om vad som är viktigt och var vi är på väg för medarbetarna för att de ska kunna känna en känsla för helheten och för sin del. “ (Intervju: Stadsledningskontoret).



Figur 2. Styrning enligt ILS (Stockholms stads Budget, 2012, s. 353).

Central nivå

Inriktningsmålen fastställs av kommunfullmäktige och presenteras i budgeten och löper över en mandatperiod. De nuvarande inriktningsmålen har dock varit i princip oförändrade sedan 2007³. Inriktningsmålen är verksamhetsövergripande och tydliggör vad som är viktigt att nämnder uppfyller. Kommunfullmäktiges **mål för verksamhetsområdet** konkretiserar inriktningsmålen i förhållande till de olika verksamheterna som bedrivs i staden. **Kommunfullmäktiges indikatorer** med målvärden fastställs i budgeten och är en del i mätningen av hur nämnder och styrelser uppfyller Kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet. Indikatorerna blir Kommunfullmäktiges sätt att mäta hur väl verksamhetsmålen har uppnåtts. Kommunfullmäktige kan även i samband med budget besluta om **obligatoriska nämndindikatorer** som är obligatoriska för respektive nämnd att följa upp. Till varje obligatorisk nämndindikator fastställer nämnden själva ett årsmål för hur deras verksamhet skall prestera för att uppnå målet. En **aktivitet** är en riktad insats för hur verksamheterna ska arbeta. Aktiviteter tas fram för att bidra till måluppfyllelse och har ett start- och slutdatum samt en ansvarig nämnd. Aktiviteterna är betydligt mer detaljerade än vad målen från kommunfullmäktige är.

³“[...]inriktningsmålen har varit sedan 2006-2007, målen för verksamhetsområden är också där näntans, det har skruvats litegrann men har varit ungefär samma fokus. De har legat många år nu.” (Intervju: Stadsledningskontoret)

Nämndnivå

Verksamhetsmålen konkretiseras av nämnden till **nämndens mål** vilka är specifika för nämndens egna verksamheter så som kvalitetsmål i äldreomsorgen samt vad nämnden skall uppnå som helhet så som nämndövergripande budgetmål. *Förväntat resultat* är det resultat nämnden vill uppnå under året. Utöver obligatoriska nämndindikatorer fastställs **nämndens indikatorer** för dess egna mål. För att försäkra att nämndens mål fylls upp används **nämndens aktiviteter**. De är precis som kommunfullmäktiges aktiviteter mer specifika och en tydlig riktad insats.

Enhetsnivå

Enheterna har nämndens mål att utgå ifrån när de planerar det egna arbetet. På enhetsnivå formuleras inga mål utan enheterna gör ett **åtagande** på de respektive mål som formulerats av stadsdelsnämnden. Till åtagandet preciseras **arbetsätt, resursanvändning, uppföljning** och slutligen **förväntat resultat** samt framtida **utveckling**.

4.3 Organisationsstruktur och styrmodellen ILS

Avståndet mellan den högsta politiskt beslutande instansen kommunfullmäktige och ner till de utförande enheterna inom äldreomsorgen är väldigt stort. Friheten är stor hos enheterna och ansvaret läggs hos enhetschefen för vad som behöver göras. Organisationen är i sin struktur decentraliserad, men samtidigt har staden styrverktyget ILS-webb för att binda ihop central och lokal nivå. I intervjuerna uttryckte båda enhetscheferna att de övergripande målen som kommunfullmäktige sätter upp är väldigt tydliga för dem. En enhetschef uttryckte sig på följande sätt: *”Det finns ett avstånd mellan oss och nämnden. [...] Det finns ett gap här i organisationen mellan nämnden och förvaltningen som filtrerar informationen. Men ILS[-webb] hjälper till att fylla det hålet.”* Enhetscheferna beskrev båda hur de fastställde enhetens åtaganden främst med utgångspunkt från nämndmålen, men såg samtidigt en tydlig koppling till de övergripande inriktningsmålen. Målnedbrytningen tyckte de var tydlig och de menade att de fick en övergripande förståelse för syftet och varför arbetet på enheten var viktigt.⁴ Även på stadsledningskontoret uttrycktes att tydligheten är en av styrkorna med ILS-webb.⁵ Målnedbrytningen är tydlig och det finns en klar koppling mellan inriktningsmål,

⁴ “[ILS är] bra att ha som underlag när man har en diskussion med medarbetarna om målen och vad som är viktigt i verksamheten. Det är väldigt tydligt för mig, och vad vårt uppdrag är. Varför vi ska göra vissa saker och hur det är kopplat till de politiska målen.” (Intervju: enhetschef)

⁵ “En av styrkorna med vårt styrsystem är att KF’s mål går ut, och syns på nere på enheterna. Jag tror det tydliggör varför vissa saker ska vara viktiga i år. Att det blir tydligt för dem att nämnden når sitt mål och KF når sitt mål och vi blir en stad i världsklass inom vision 2030.” (Intervju: stadsledningskontoret)

mål för verksamhetsområde, nämndmål och enheternas åtagande.⁶ Att de övergripande målen är implementerade i organisationens olika nivåer kontrolleras även av stadsledningskontoret och stadsdelsförvaltningen. Stadsdelskontoret kontrollerar att stadsdelsnämndens verksamhetsplan och nämndmål håller sig inom ramverket och överensstämmer med budgeten. Liknade arbete gör också stadsdelsförvaltningen genom kontroll av enheternas verksamhetsplaner så det finns överensstämmelse med nämndmålen, mål för verksamhetsområdet och inriktningsmålen.

Analys

En decentraliserad organisation med verksamhetsnära beslutsfattande som centraliseras av ett samordnat informations- och IT-system (ILS-webb) stämmer väl överens med organisationsstrukturen i modern verksamhetsstyrning som lyfts upp av Lindvall (2011). Enhetschefens frihet att till stor del ansvara för, och besluta över, sin egen verksamhet samt att formulera egna åtaganden, som är grundade på övergripande mål ger en utgångspunkt närmare brukaren.

Enligt Lindvall (2011) bidrar en tydlig och överensstämmande målnedbrytning samt ett gemensamt styrsystem bidrar till ett helhetsperspektiv för verksamheten och hela organisationen strävar mot samma övergripande mål. Så som styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad fungerar får det ses som positivt med vad modern verksamhetsstyrning betonar. ILS-webb bidrar till det så viktiga helhetsperspektivet, där alla strävar mot samma övergripande mål, samtidigt som organisationen är decentraliserad och besluten om verksamheten fattas nära brukaren.

Under intervjuerna framkommer vissa saker som gör man kan rikta viss kritik mot ILS-webb som system. ILS-webb bidrar till ett helhetsperspektiv på verksamheten, men samtidigt har inte personalen på enheterna tillgång till systemet. Det är alltså inte ett heltäckande system där samtliga involveras. Enhetscheferna uttryckte också viss kritik mot användarvänligheten i ILS-webb och att det var en massa "klickande" hit och dit vilket gjorde det svårt att arbeta i. Kritik riktades även mot att det skett stora förändringar i utformningen vilket försvårade arbetet, samt att det saknades en manual för ILS-webb. *"Jag håller fortfarande på och lär mig ILS [...] och det finns massa funktioner som vi inte använder"* uttryckte en av enhetscheferna och den andra att hen fått kommentarer som *"Detta hade ni kunnat göra i ILS."* Det verkar alltså både finnas ett problem med att systemet är onödigt krångligt samt att det verkar finnas en brist i kunskapen om ILS-webbs funktioner. Vi fick själva titta på ILS-webb och slogs just att det var ganska krångligt, väldigt mycket klickande fram och tillbaka samt hade en något oklar struktur. Vidareutbildning och en manual för ILS-webb skulle behövas för att underlätta arbeta med verktyget, både för att det skulle användas till fullo och för att minska andelen tid som ägnas åt att skapa sig en egen förståelse för systemet.

⁶ Målnedbrytning från inriktningsmål till åtagande: Inriktningsmål 2: Kvalitet och valfrihet ska utvecklas och förbättras - Verksamhetsmål 2.3: Stockholmarna ska uppleva att de får god service och omsorg - Nämndmål: Äldre är självständiga utifrån sin förmåga - Åtagande: De äldre på Kulltorp är självständiga utifrån sin förmåga. (Verksamhetsplan för en av enheter, 2012)

4.4 Detaljstyrning kontra målstyrning

Budgetdokumentet är ur ett ekonomiskt perspektiv ett ramverk utan strikt kontobindning. Ramverket specificerar hur mycket som budgeteras till Södermalms stadsdelsnämnd samt hur stor del av de samlade stadsdelsnämndernas budget som avses för verksamhetsområdet äldreomsorg. Inom ramverket har stadsdelsnämnden frihet att planera sin ekonomi.

I budgeten formuleras tre inriktningsmål som syftar till att sträva den övergripande visionen, *ett Stockholm i världsklass*. Inriktningsmålen är i sin utformning väldigt övergripande: *Stockholm ska vara en attraktiv, trygg, tillgänglig och växande stad för boende, företagande och besök, Kvalitet och valfrihet ska utvecklas och förbättras samt Stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva* (Budget, 2012). Målen beskrivs i tillhörande text för vad de kvalitativt avser. Nedbrytningen av inriktningsmålen görs i 14 verksamhetsmål som alla syftar till ett av inriktningsmålen. I budgeten preciseras vilka mål som gäller för verksamhetsområdet äldreomsorg respektive stadsdelsnämnden i helhet att styra och planera mot. För verksamhetsmålen sätts det upp indikatorer och utifrån dessa görs uppföljning och den sammantagna måluppfyllelsen mäts i hur väl de olika indikatorerna har uppnåtts. Även om indikatorerna avser att mäta hur väl målen har uppnåtts, så fungerar de även styrande, precis som målen, mot vad verksamheten ska uppnå. Kommunfullmäktige preciserar även aktiviteter, som är tidsbestämda och mer i detalj beskriver vad verksamheten ska göra. Aktiviteterna är mer detaljerade och syftar till något precist som ska göras. Inom äldreomsorgen används bland andra aktiviteterna: "Kunskaper i svenska utvecklas hos vård- och omsorgspersonal med svenska som andraspråk" samt "Äldre ska ges möjlighet att påverka vad de vill äta och de ska ha möjlighet att välja mellan olika maträtter"⁷ (Budget, 2012, s. 61).

Stadsdelsnämnden ska planera sin verksamhet utifrån: Tilldelade resurser, målen med kompletterande text, indikatorer och aktiviteter.

I verksamhetsplanen för stadsdelsnämnden återfinns likheter med stadens budget. Förvaltningens förslag mynnar ut i ett politiskt beslut där slutgiltig verksamhetsplanen fastställs. Verksamhetsplanen bygger på den överordnade budgeten samt på de specifika utmaningar stadsdelen står inför. Stadsdelsnämnden följer en liknande ansvarsstruktur som budgeten där mer kvalitativa mål för äldreomsorgen riktas till verksamhetsområdet emedan mål som avser miljö och ekonomi ansvarar hela stadsdelen för. Målen för äldreomsorgen på Södermalm avser valfrihet, delaktighet, trygghet och självständighet.⁸ Stadsdelsnämnden har riktat aktiviteter mot val av ekologiska inköp för enheter som har

⁷ Aktiviteterna beskrevs av enheterna som stundtals vara något frustrerande i vissa fall då onödigt mycket uppmärksamhet riktades mot dessa områden, exempelvis med en betoning på att maten smakar bra. En av enheter betonade att det finns fokus på att aktivera de äldre genom dagsutflykter om det fanns lite pengar över. Enhetschefen menade att detta inte gav de äldre så mycket och resurser hade istället kunnat användas till att öka bemanningen och avsätta mer tid hos varje omsorgstagare.

⁸ "Äldre har en meningsfull tillvaro. Äldre är delaktiga i utformningen av sin livssituation. Äldre är självständiga utifrån sin förmåga. Äldre är trygga." (Södermalms stadsdelsnämnds verksamhetsplan, 2012, s. 26)

matsservering. I stadsdelsnämndens verksamhetsplan kompletteras målen med text som kvalitativt beskriver vilka utmaningar stadsdelen står inför och hur dessa skall mötas genom beskrivning av prioriterade frågor. Bland dem märks *Verksamhetsuppföljning, Anhörigstöd, Mat och måltider, Kompetensutveckling* samt *Dagsutflykter* (Verksamhetsplan Södermalms stadsdelsnämnd, 2012, s. 24).

Ramverket inom vilket enheterna planerar utav: Tilldelade resurser, målen med kompletterande text, indikatorer och aktiviteter. Ramverket för enheterna är även starkt präglad av lagar som Socialtjänstlagen, SoL (2001:453) och Hälso- och sjukvårdslagen, HsL (1982:763). Lagarna är styrande, men regleras inte av Stockholms stad och är därför inte något som analyseras. Enhetscheferna menade att det fanns en överensstämmelse mellan de lagstiftningar de har att förhålla sig till och de mål som är uppsatta av kommunfullmäktige samt stadsdelsnämnden.⁹

Enheternas verksamhetsplaner är mer direkta än ovan beskrivna planer. De beskriver vad enheten ska fokusera på i sitt arbete kommande året samt vilka åtaganden som görs på de mål som satts från stadsdelsnämnden. Målkedjan beskrivs klart och tydligt från ovanstående nivåer precis var ifrån det kommer.¹⁰ Till de mål som sätts upp beskrivs kvalitativt arbetsätten som används för att arbeta i målets riktning. De beskriver vilka resurser som används för detta. För att stödja att de äldres förmågor upprätthålls är nyttjande av färdtjänst en av resurserna som används. Självständigheten följs här upp av bland annat stickprover i en genomförandeplan som regleras i SoL (2001:453).

Analys

Budgetstrukturen och den struktur som verksamhetsplanerna har är långt ifrån den traditionella budgeten med en tydlig kontoindelning och ekonomisk planering samt detaljstyrning. Det är snarare en koppling till hur budgetprocessen bedrivs inom verksamhetsstyrningen. Det viktiga är mål och vad som ska uppnås och det är mycket kommunicerande text i styrdokumentet, i likhet med modern verksamhetsstyrning. Styrningen utgår istället från målen och målnedbrytning, och det är med de givna resurserna som stadsdelsnämnd och enheter skall se till att de övergripande målen nås. Styrningen har därmed en tydlig resultatstyrning där slutmålet i form av övergripande mål syns från central nivå ner till enhetsnivå. Målen är det som styrningen kretsar kring och att det är relativt få till antalet liknande vad som betonas inom modern verksamhetsstyrning. Målen kompletteras med beskrivningar av vad målen syftar till och vad som skall uppnås. Hur målen ska nås blir upp till stadsdelsförvaltningen och, framförallt, enheterna att fatta beslut om. Detta är tydliga kännetecken av målstyrning. Det finns ändå viss form av detaljstyrning från central nivå, som syns i bland annat aktiviteterna som formuleras av kommunfullmäktige och stadsdelsnämnd för äldreomsorgen, men målstyrningen är ändå genomträngande. Inom modern verksamhetsstyrning betonas vikten av att ha en bred målorientering som syftar till flera

⁹ “Det finns en koppling mellan målen från kommunen och det som står i lagstiftningarna. De hänger väl samman. Vi ska skapa trygghet och det står i lagstiftningen” (Intervju: enhetschef).

¹⁰ “ILS ett fantastiskt verktyg och det gör styrningen så himla tydlig. De politiska målen, nämndmålen och så enhetens mål och man ser hela vägen” (Intervju: enhetschef).

olika delar inom verksamheten vilket även kännetecknas äldreomsorgens mål som är riktade mot olika delar, exempelvis mot vård och omsorg, medarbetarna, kostandseffektivitet samt hållbar utveckling.

Vid en närmare granskning av målnedbrytningen blir det tydligt att de åtaganden som enheterna formulerat till stor del endast är en avskrivning av nämndmålen. Exempelvis med nämndmålet: *Äldre är delaktiga i utformningen av sin livssituation* där enheterna har formulerat åtaganden: *Den äldre är delaktig i utformningen av sin livssituation* respektive *De äldre på enheten är delaktig i utformningen av sin livssituation*. Under intervjuerna med enhetscheferna och även stadsdelsförvaltningen framkom att de var medvetna om detta.¹¹ Under intervjuerna med enhetscheferna menade de båda att det skulle vara betydligt bättre om inte nämndmålen “kopierades” och att åtagandena istället var mer specifika för den egna verksamheten och vad de på enheten skall göra för att uppnå nämndmålet. Enligt modern verksamhetsstyrning finns det risk att planeringens och målens motiverade effekt i att formulera egna mål går förlorad.

Den kritik som riktats mot att målstyrning endast visar resultat utan att förklara vägen dit återspeglas delvis i Stockholm. Enligt verksamhetsstyrning är ett synliggörande av processerna en viktig del i en fungerade styrning och svarar även mot denna kritik (Lindvall, 2011). Det betonas att ett synliggörande av **hur** arbetet utförs och en utvärdering av dessa metoder, vilket gör att styrningen blir mer processororienterad och möjligheten ökar för fortsatt förbättring. I Stockholms stads styrning av äldreomsorgen är **hur** man ska nå målen styrs inte tydligt från kommunfullmäktige eller från stadsdelsnämnden. Det är upp till enheterna att inom ramverket själva utarbeta arbetssätt för hur man ska nå målen. I budgeten och nämndens verksamhetsplan preciseras dock att alla enheter måste ha tydliga arbetssätt beskrivna i sina verksamhetsplaner och förklara hur de ska arbeta för att garantera att åtagandena uppfylls.¹² För enheterna inom äldreomsorgen innebär det en precisering av hur de ska arbeta för att exempelvis de äldre ska vara trygga. Tydliga arbetssätt ska även bidra till en utveckling av kvaliteten i verksamheten samt effektivitet i hur resurserna utnyttjas. ILS-webbs öppna systemet bidrar till att framgångsrika arbetssätt och metoder kan spridas. Enhetscheferna beskriver att det även görs. En av enhetscheferna förklarade om ILS-webb: *“Underlättar mycket för det egna arbetet och man kan hitta inspiration för nya arbetssätt och liknande. Man ska inte uppfinna hjulet hur många gånger som helst.”*

Processerna synliggörs via ILS-webb och detta betonas inom verksamhetsstyrningen. Utifrån modern verksamhetsstyrning är det positivt och viktigt för utvecklingen av verksamheten att skapa värde för brukaren. Teorin lyfter även fram lärandet och vikten av att se till hur andra enheter arbetar. För äldreomsorgen kan de arbetssätt som lyfts fram i

¹¹ “Målnedbrytning kan göras genom att endast byta ut nämnden mot enheten.” och enheten: “Våra åtaganden borde vara självständiga. Nämndmål kan vara att dom äldre ska vara trygga, men inte att vi har det som åtagande. Vi kan istället ha mer specifikt för vad vi på enheten behöver jobba med för att dom äldre ska bli trygga här” (Intervju: stadsdelsförvaltningen).

¹² “Enheterna måste ha tydliga arbetssätt som säkerställer att åtagandena uppfylls och de förväntade resultaten nås, en utveckling av kvaliteten i verksamheten och ett effektivt resursutnyttjande” (Budget, 2012, s. 356).

verksamhetsplanen ses som verksamhetens huvudprocesser och det som direkt syftar till att skapa värde för äldre. Granskning av enheternas verksamhetsplaner av stadsdelsförvaltningen förtydligar även arbetsätten för dem och ger en möjlighet för övriga nivåer att förstå huvudprocesserna för äldreomsorgen och vad som är framgångsrika metoder för att skapa värde för brukaren. Inom verksamhetsstyrning är förståelse av verksamhetens huvudprocesser viktigt för processorientering och en förståelse för vad som skapar värde för brukaren (Lindvall, 2011).

4.5 Uppföljning, utveckling och benchmarking

I kapitel 4.2 *organisationsmodell* lyfter vi fram hur Stockholms stad kombinerar sin styrning mellan centralisering och decentralisering. Detta gäller även inom uppföljning och utveckling av äldreomsorgen på Södermalm. Den kommunöverskridande delen av stadens kvalitets- och utvecklingsarbete definieras i program för kvalitetsutveckling. Syftet preciseras till:

“Syftet med stadens program för kvalitetsutveckling är att säkerställa ett systematiskt och strukturerat arbetsätt för att få till stånd en ständig utveckling och förbättring av stadens verksamheter. Genom ett systematiskt kvalitetsarbete ska, utifrån givna resurser, största möjliga nytta, i förhållande till förväntat relevant resultat, åstadkommas för stockholmarna.” (Program för kvalitetsutveckling, 2011, s. 1).

Programmet är integrerat i ILS och använder därigenom samma målstruktur från stadens vision ner till enheters åtaganden. Planering som utförts på enheterna är genom ILS-webb synlig i hela organisationen. Vid intervjuundersökningarna framkom att öppenheten i systemet hade varit användbar i lärandesyfte på enhetsnivå då de skulle formulera de egna arbetsätten. Stadsledningskontoret förklarade att de aktivt arbetat med att få enhetschefer att se på andras arbetet för att bidra till den lärande organisationen. Till programmet har staden kopplat ett tudelat incitamentsystem, *förnyelsepriset* och *kvalitetsutmärkelsen* som kopplas till innovation respektive systematiskt kvalitetsarbete. Incitamentsystemet är avsett att sprida och ta tillvara nytänkande och välfungerande arbetsätt. Det bakomliggande incitamentet är uppmärksamhet samt en summa pengar.

Uppföljningen av kvalitetsarbetet görs enligt program för kvalitetsutveckling i budgetprocessen. Den data som ligger till grund för indikatorer om upplevd kvalitet utgörs av de kommunöverskridande brukarundersökningarna. Inom äldreomsorgen ser brukarundersökningen likadan ut för samtliga enheter, frånsett viss skillnad i frågorna om det gäller hemtjänst eller äldreboende. I fallet äldreomsorgen genomförs brukarundersökningen i september med färdigt underlag i oktober. Staden har tre huvudsakliga rapport- och uppföljningstillfällen: Tertiärrapport - I och II samt den slutgiltiga verksamhetsberättelsen. De kvalitativa aspekterna följs upp först i tertiärrapport-II, då tertiärrapport-I främst är avsedd för ekonomisk uppföljning. Tertiärrapport-II görs runt september.

Den ekonomiska uppföljningen är mer omfattande. Från central nivå följs ekonomin upp på nämndnivå och nämnden följer upp enheternas verksamheter så att de är kostnadseffektiva. Uppföljning görs månadsvis, i tertialrapport I-II och i verksamhetsberättelsen.

Utöver de kommunöverskridande delarna av kvalitetsprogrammet ligger det även på nämnder och enheter att utveckla egna verksamhetsspecifika metoder för kvalitetsutveckling, givet att det bidrar till ökad kvalitet utifrån nyttan för stockholmarna. I och med ålderssjukdomar såsom demens har brukarundersökningen i äldreomsorgen ofta låg svarsfrekvens, ibland så låg som 30%, vilket framkom under en intervju på stadsdelsförvaltningen. Stadsdelsförvaltningen utför egna intervjuer i samband med de årliga biståndssamtalen som genomförs med brukarna och skapar därigenom ett system utanför ILS-webb. Stadsdelsförvaltningen gör även kontinuerliga besök, två-tre gånger per halvår, på enheterna och där verksamheten diskuteras och kvaliteten kontrolleras. Enheterna gör även egen uppföljning och kontroll i ett fristående system för analys och kvalitetsuppföljning vilket utvecklats internt på enheterna. Underlaget från det egna analys- och uppföljningssystemet används av enheterna i Tertialrapport-I och II samt vid årets slut i verksamhetsberättelsen. Enheternas egna uppföljningar är inte inkluderade i ILS-webb och enheterna beskrev att de inte heller kunde lägga till det i systemet.

Analys

Stadens tvådelade incitamentsystem, Förnyelsepriset och Kvalitetsutmärkelsen är enligt verksamhetsstyrningen benchmarking. Att benchmarking utförs i tävlingsform har i intervjuundersökningen lyfts fram som motiverande och enligt program för kvalitetsutveckling har deltagandet i tävlingen ökat kraftigt. Utformandet av bidragen följer samma struktur som resterande ILS och därigenom är det lätt att implementera vinnarbidraget i egna verksamheten. Den andra delen av incitamentsystemet, förnyelsepriset bidrar till ett aktivt arbete att utveckla och sprida nya idéer. Båda enheterna var positiva till möjligheten att se och jämföra sig med andra enheter via ILS-webb, för att få inspiration och idéer för planering. Lärandet artade sig bland annat i att den ena samarbetade mycket kunskaps- och erfarenhetsmässigt med en annan enhet i en annan stadsdel som var i en liknande utvecklingsfas.

I modern verksamhetsstyrning förklaras hur informationsåtergivningen bör vara mer flexibel i motsats till den periodbundna återgivningen som återfinns inom redovisningen. Beslutsgrundande information blir genom flexibilitet reaktiv istället för proaktiv. Stockholms stad styr fortfarande mot de stora rapportperioderna där "Budgetprocessen är grundstrukturen för ett systematiskt kvalitetsarbete".

De indikatorer som används för kvalitetsmätning är problematiska då de i dagsläget främst mäter kundnöjdhet och slutresultat¹³. Ibland görs detta hos personer som inte kan svara själva då de lider av exempelvis demens vilket kan ge missvisande svar.¹⁴

¹³ "Vi har börjat titta på om är det resultat vi mäter eller blandning på resultat, process, och resurs. Äldreomsorgen är väldigt fokuserad på uppfattningar." (Intervju: stadsledningskontoret)

¹⁴ "Brukarenkäten fylls i av anhöriga som kommer ner en gång om året för att fylla i den. Ibland ser vi på enkäten att här är ett dåligt samvete" (Intervju: Stadsdelsförvaltningen)

Användandet av egna kontrollsystem uppmuntras i program för kvalitetsutveckling. Dock måste data från dessa verktyg föras in i ILS-webb för att kunna prognoser för måluppfyllnad. Eftersom data från egna kontrollverktyg inte förs in omöjliggörs rullande prognoser enligt verksamhetsstyrningen. Att kontrollsystemen ligger utanför ILS-webb är inte heller optimalt då det är möjligt att andra enheter skulle ha nytta av samma system. Detta gäller även för stadsdelsnämndens kontrollsystem som inte var samma för hela Stockholms stad. Detta tyder på att det i nuläget inte råder brist på uppföljning utan snarare att det sker en för dålig rapportering uppåt och rapportering borde vara mer flexibel. Detta skulle ge en utökad underlag för uppföljning, benchmarking och enligt verksamhetsstyrning leda till utveckling.

4.6 Empowerment

I Stockholms stads budget betonas att medarbetarna ska ha en förståelse för att deras arbete är en viktig del i att uppnå stadens vision. Exempelvis ska chefer och ledare inom Stockholms stad arbeta med att engagera och göra medarbetarna delaktiga i verksamheten (Budget 2012). Medarbetarnas delaktighet betonas tydligare i *Program för kvalitetsutveckling* där det står att medarbetarna ska vara delaktiga i planeringsprocessen på sin arbetsplats¹⁵. I intervjuerna på stadsledningskontoret betonas att deltagande var viktigt och något som de strävade mot, samt att styrdokumentet lyfter fram detta och att "det är nog ganska tydligt". Delaktighet i framtagningen av *åtaganden, förväntat resultat* och *arbetsätt* förklaras ge tydlighet om övergripande mål, kompetensutveckling och en leda till att stockholmarnas behov uppfylls.

Vid intervjuerna på Södermalms stadsdelsförvaltning framkom att det är mycket varierande i vilken utsträckning som medarbetarna kan anses vara delaktiga¹⁶. Det beskrivs som vanligt att enhetschefen ensam planerar och skriver verksamhetsplanen utan att medarbetarna involveras. Enhetscheferna bekräftar även detta och de båda beskrev att personalen inte var direkt involverade i planeringsprocessen och utformningen av åtaganden. När planen är klar delas den vanligtvis ut till medarbetarna för att diskutera de åtaganden och de arbetsätt som föreslagits. ILS-webb är begränsad för medarbetarna och de saknar egna inloggningar till systemet. Det är upp till enhetschefen att delge medarbetarna den information som är relevant för dem och detta görs främst när

¹⁵ "Alla medarbetare ska få förutsättningar att vara delaktiga i att ta fram åtaganden, förväntade resultat och tydliga arbetsätt. Då blir det tydligt vad det är organisationen vill uppnå samtidigt som medarbetarnas yrkeskunskaper blir synliga. Detta underlättar i sin tur medarbetarnas möjlighet att vara flexibla, professionella och engagerade. Det ger dem alltså goda förutsättningar för att möta invånarnas behov (Program för kvalitetsutveckling, 2012)."

¹⁶ "Det viktiga är att skapa en samsyn runt de mål som formuleras och arbetet med att bryta ned. Vilket görs med olika framgång på olika enheter. Vissa är duktiga, och får med sig medarbetarna och skapar delaktighet i själva nedbrytandet av målen. Så det blir något som medarbetarna har att jobba efter, och inte något som chefen sitter med några veckor på hösten och plockas fram tre gånger per år för uppföljning. Tyvärr är nog det [senare] det vanligaste sättet." (Intervju: Stadsdelsförvaltningen)

verksamhetsplanen är klar samt efter rapporterna från uppföljningen är klar, tertialrapport I-II samt verksamhetsberättelsen. Det verkar dock finnas problem med att denna informationen är svårbegriplig för medarbetarna och det uppstår mycket frågetecken när de läser exempelvis verksamhetsplanen då den inte är anpassad för medarbetarna.¹⁷ Enhetscheferna beskrev i intervjuerna att de hade som ambition i att ha ett större deltagande i framtiden och öka förståelsen för de övergripande målen, men menar att basala kunskaper saknades för tillfället. De beskrev att det bland personalen rådde en stor okunskap om verksamheten utanför den egna enheten. Exempelvis hade medarbetare knappt varit medvetna om att de arbetade för kommunen samt saknade kunskap om hur enheten finansierades. Vid en av intervjuerna på stadsledningskontoret framkom att ett projekt startats ifrån stadsledningskontoret om "medarbetaråtaganden" som fokuserar på att öka medarbetarnas deltagande och öka förståelse för syftet med deras arbete.

Analys

Inom modern verksamhetsstyrning betonas vikten av att personalen i verksamheten är delaktiga i planeringen av verksamheten och målformuleringen, då detta anses motivera medarbetarna. Det lyfts även fram att information om verksamhetens mål och prestationer skall finnas tillgänglig för personalen att själv inhämta, istället för att ekonomiavdelningen/controllers håller informationen för sig själva och endast delger personalen på enheterna den information de anser nödvändig. "Pull" istället för "push". Stockholms stad har från centralt håll en ambition om att personalen skall vara delaktig i planeringen och engageras i syftet för verksamheten. Intervjuerna visar dock att så inte är fallet. Det finns brister i hur medarbetarna involveras i planeringen samt målformuleringen och det kan inte sägas att åtagandena är skapade genom en dialog. Det finns en stor brist i kunskapen och förståelsen om de övergripande målen för staden som helhet. Avsaknaden av ett deltagande från medarbetarna får därför ses som en stor brist i styrningen utifrån ett modernt verksamhetsstyrningsperspektiv där medarbetarnas deltagande är en av dess viktigaste punkter (Lindvall, 2011). I organisationen finns ambitionen om delaktighet, men den fungerar inte ute på enheterna. Utifrån den moderna verksamhetsstyrningen kan det mot en sådan bakgrund riktas kritik mot att medarbetarna inte engageras, vilket leder till en avsaknad av motivation och helhetsperspektiv på verksamheten. Syftet med personalens arbete kan bli oklart och betydelsen av att skapa värde för brukaren försvinner. Även tillgången till information kan kritiseras utifrån modern verksamhetsstyrning som betonar att informationen skall finnas tillgänglig att inhämta för personalen. För enhetschefer, nämnder och politiker finns mycket av informationen att inhämta på via ILS-webb, men inte för medarbetarna. Det är snarare en fråga om "push" där enhetschefen förmedlar information, och även planeringen. Informationen är dock svårförståelig och ej anpassad för medarbetarna och skapar många

¹⁷ "Svårt för personalen att ta till sig den och de ifrågasätter varför det är skrivit på det sättet.", "Verksamhetsplanen är svårläst och funkar inte att sätta i händerna på medarbetarna. [...] ILS finns inte tillgänglig för medarbetarna, men jag kan skriva ut och visa styrningen för dom." samt "Borde finnas en populärversion för personalen där det blir tydligt vilka mål vi har och hur vi ska nå dom." (Intervju: Enhet)

frågetecken vilket inte underlättar deras förståelse för deras övergripande syfte enligt modern verksamhetsstyrning.

“Empowerment” inom äldreomsorgen har klara brister enligt tankarna kring modern verksamhetsstyrning och har större likhet med den traditionell ekonomistyrning där informationen finns hos cheferna som kontrollerar och planerar. Positivt för empowermentutvecklingen inom verksamheten är att det finns en ambition om att öka deltagandet och en tro att det skulle ge positiva följder.

4.7 Kostnadsorienterad kontra värdeorienterad?

Det som presenteras i styrdokumentet är inriktat på att skapa värde för medborgarna som helhet i Stockholms stad vilket syns i de tre övergripande inriktningsmålen¹⁸ för staden som helhet och där det under varje inriktningsmål preciseras verksamhetsmål som de syftar till att tillfredsställa stockholmarna. För äldreomsorgen handlar det om att skapa värde för brukaren. I budgeten uttrycks att äldreomsorgen ska hålla hög kvalitet och att de äldre ska känna sig trygga, bemötas med respekt, ta hänsyn till önskemål och att de äldre ska ha möjlighet att påverka sin livssituation (Budget, 2012). I budgeten för 2012 uttrycks kort att “budgeten ska vara i balans” samt att det är viktigt med kostnadseffektivitet.

Motiven som presenteras för kostnadseffektivitet är inte för att sänka de totala kostnaderna utan att istället genom effektivisering av till exempel administrationen kunna fokusera på kärnprocesserna. Att skapa värde genom att vara brukarfokuserad genomsyrar styrdokumentet som avser äldreomsorgen och i verksamhetsplanen för stadsdelsnämnden och enheterna ligger fokus på att tillfredsställa behov och skapa värde för brukaren. Detta syns i hur målen är formulerade och utgår ifrån brukaren, exempelvis på genom “äldre är trygga” och “äldre är delaktiga i utformningen av sin livssituation” som nämndsmål i Södermalms stadsdelsnämnds verksamhetsplan (2012). Betoningen på brukarfokus och att skapa värde för brukaren uttrycks även i enheternas verksamhetsplaner och här där kompletterats med beskrivning av arbetssätt för hur åtagandet ska nås.

Vid intervjuerna på de olika nivåerna framkom det dock att den ekonomiska delen, att hålla budget, är det viktigaste. Detta gäller både för stadsdelsnämnden och enheterna. Vid intervjuerna på stadsledningskontoret uttrycktes det att “vi ska ha en kvalitativ verksamhet, men budgeten ska ju vara i balans” och liknanden beskrivningar gavs även på stadsdelsförvaltningen samt på enheterna. En av enhetscheferna beskrev att prestationen och att nå kvalitetsmålen är viktigt, dock att det också handlar om kostnader och att “självklart viktigt att alltid hålla budget.” Båda enhetscheferna uttryckte att kvaliteten är viktig och att det är där fokuset i arbetet ligger, men att den ekonomiska biten utgör ramen för verksamheten. “Vi är väldigt styrda av våra ekonomiska resurser [...] det man får tänka är att hur kan man använda de här resurserna för att nå en så bra

¹⁸ Stockholm ska vara en attraktiv, trygg, tillgänglig och växande stad för boende, företagande och besök, Kvalitet och valfrihet ska utvecklas och förbättras samt Stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva. (Stockholms stads budget, 2012).

vård som möjligt.” Det finns en kontrast mellan vad styrdokumentet lyfter fram och vad som sedan är det viktigaste. En av enhetscheferna uttryckte också att det var väldigt ont om tid att hinna med att implementera de mål och det mer strategiska tänkandet hos de anställda då alla redan hade så mycket att göra till följd av olika nedskärningar. Brukaren måste få omsorg från personalen och det prioriteras framför att diskutera långsiktiga mål och arbetsprocesser. Som nämnts tidigare görs det ekonomisk uppföljning mot budgeten varje månad och uppföljningen i tertiärrapport I är endast ekonomisk. Tertiärrapport II skall egentligen följas upp de kvalitativa målen för vård och omsorg genom brukarundersökning, men resultatet från brukarundersökningen kommer först efter det att tertiärrapport II ska ha lämnats in och redovisas först i verksamhetsberättelsen. Utifrån intervjuerna är budgethållning överordnat.

Analys

Det finns kontrast mellan vad som betonas i styrdokumentet och vad som framkom under intervjuerna. Utifrån modern verksamhetsstyrning finns det alltså en viss problematik i att värdeorienteringen får verka inom ramen för budget. Det överordnade målet är att hålla budget, istället för att skapa värde för den äldre. Enhetscheferna betonade dock att när det måste göras prioriteringar så är det brukaren som kommer i första hand. Det framstår som att kostnadsorienteringen ligger främst på central nivå, då enheterna har en väldigt tydlig värdeorientering. Det kan till viss del kritiseras utifrån modern verksamhetsstyrning, då en värdeorientering ska genomsyra hela organisationen. Att budgethållning ändå prioriteras på central nivå kan förklaras av att verksamheten är finansierad av skattemedel och det finns ett krav från medborgarna att inte slösa med resurserna. Det finns ingen egentlig intäktsida som det gör i privata företag. Det finns ändå ett tydligt kundfokus och att tillfredsställa de äldre och deras behov inom ramen för budgeten. Intressant är att det finns en kontrast mellan styrdokumentet som presenterar främst kvalitet och har en mängd olika mål som syftar på att skapa värde, och ett fåtal mål som rör ekonomi och kostnadseffektivitet.

4.8 ILS - ett balanserat styrkort?

Under tiden som vi genomförde vår studie av styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad har vi sett att styrningen enligt ILS har likheter med ett balanserat styrkort. Likheterna fann vi tidigt i vår studie av budgeten och att styrningen tar sin utgångspunkt i en vision som bryts ned i tre inriktningsmål. Inriktningsmålen skulle då liknas vid de perspektiv som återfinns i det balanserade styrkortet, kundperspektivet, processperspektivet, lärande- och tillväxtperspektivet samt det finansiella perspektivet. Stockholms stad skulle då ha tre “perspektiv” symboliserade i inriktningsmålen som syftar till kvalitet/kund, livsmiljö samt budgethållning. Utifrån dessa tre perspektiv finns mål för verksamhetsområdet vilket skulle motsvaras av strategiska mål som finns i det balanserade styrkortet, den del av helheten som staden behöver uppfylla för att nå sin vision. I de indikatorer som staden har ställt upp mäts de kritiska framgångsfaktorerna som preciseras ner till arbetsätt.

Utifrån de problem som offentliga organisationer haft vid styrkortsimplementering som återfinns i Northcott och Taulapapa (2012) samt Chan (2006) ser vi både lyckanden och

misslyckanden ur ett styrkortsperspektiv. Incitamentsystem är något som Stockholm löser mycket bra genom Kvalitetsutmärkelsen och Förnyelsepriset, de bidrar till lärandet i organisationen genom att visa hur de bästa enheterna tänker i processer. Enligt enheterna är det lätt att förstå staden stadens inriktning och helhet utifrån de mål och indikatorer som finns, denna helhetssyn återspeglas även på stadsdelsnämnden samt stadsdelsförvaltningen. På det hela taget anser vi att Stockholm lyckas hålla antalet mål nere samtidigt som de fångar stadens komplexa verksamheter.

Utifrån samma studier såg vi även mer problematiska områden. Utifrån de "perspektiv" som vi reflekterar kring skulle budgethållning motsvara det vinstintresse som återfinns i det finansiella perspektivet och en vinstdrivande organisation. Budgethållningen är inte vinstdrivande för utveckling utan är snarare en begränsning. Att hålla budget har dock återspeglats som en central del av verksamheternas planering. I det klassiska styrkortet är alla perspektiv lika viktiga för helheten, kausalitet finns i att påverkan i en process ger utslag i en annan, alla perspektiv måste existera i balans med varandra. Utanför ramen på vår studie ligger det politiska spelet och det är möjligt att ett vidgat ramverk hade sett en balans mellan livsmiljö, medborgare och ekonomi på ett politiskt plan, men i Stockholms förvaltningsorganisation återfinns fortfarande inte en sådan balans.

5. Sammanfattande diskussion

5.1 Fungerar styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad enligt modern verksamhetsstyrning?

Stockholms stad tillämpar en styrning som på många sätt kan liknas med den moderna verksamhetsstyrningen. Inom teorin betonas att de styrfilosofiska förändringarna som förespråkas inte skall ses i ett antingen eller perspektiv. Detta speglar också styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad som har lyckats väl med vissa delar, men även har brister inom andra delar.

Styrningen kännetecknas av en decentraliserad organisation, där enheterna har stor frihet att själva styra sin egen verksamhet, samtidigt som de övergripande målen är tydliga genom styrmodellen ILS samt ILS-webb och bidrar till ett helhetsperspektiv. Den huvudsakliga styrningen av äldreomsorgen kännetecknas av målstyrning och budgeten fungerar endast som ett ramverk gällande de ekonomiska resurserna. Målstyrningen sker genom tydlig målnedbrytning från central nivå, kommunfullmäktige, till lokal nivå, enheterna, och målen är riktade mot flera dimensioner (ekonomi, vård och omsorg samt miljö) inom äldreomsorgen, utan större detaljstyrning. Det finns vissa mindre drag av detaljstyrning i form av de aktiviteter som kommunfullmäktige och stadsdelsnämnden

preciserar för äldreomsorgen. Processer och arbetssätt synliggörs i enheternas styrdokument och det finns möjlighet för jämförelse och analys över vilka arbetssätt som används inom äldreomsorg.

Uppföljningen uppvisar vissa likheter med den traditionella ekonomistyrningen då den ekonomiska uppföljningen är omfattande och görs vid bestämda tidpunkter, månadsvis, och även i tertialrapport I-II samt vid årets slut. Styrningen präglas därigenom av reaktivitet snarare än proaktivitet. Äldreomsorgens kvalitativa mål följs centralt upp vid en mätning i och med brukarundersökningen, och stadsdelsförvaltningen genomför intervjuer med varje brukare och gör egna kontroller genom besök på enheterna inom äldreomsorgen. Kvaliteten i uppföljningen är dock bristfällig i och med en väldigt låg svarsfrekvens på endast 30%. Uppföljningen och planeringen kan ej ses fullt löpande, då stort fokus läggs vid vissa planerings- och uppföljningstillfällen. Den uppföljning som ändå görs gör det möjligt för jämförelse av äldreomsorgen mellan olika enheter och områden. Benchmarking möjliggörs via ILS-webb och genom brukarundersökningen som är kommunövergripande vilket ses som en viktig del inom verksamhetsstyrningen för en kontinuerlig utveckling av verksamheten. Benchmarking och utvecklingsarbete görs även via kvalitetsutmärkelsen och förnyelsepriset och fungerar även som incitamentsystem. Medarbetarnas deltagande i planeringsprocessen är inom äldreomsorgen väldigt bristfällig och det verkar råda en utbredd okunskap om övergripande mål och syfte med verksamheten samt om Stockholms stad. Enhetschefen sköter planeringen och styr informationsgivningen till medarbetarna. Det är mer "push" än, vad modern verksamhetsstyrning betonar, "pull". Det finns inga större likheter med vad verksamhetsstyrningen betonar om empowerment och vikten av att medarbetarna är involverade i planeringsprocessen och själva kan hämta den information som de ser som användbar.

Betoningen på att skapa värde för brukaren och hela tiden ha ett tydligt brukarfokus är något som uttrycks väldigt tydligt i styrdokumentet. Målen är tydligt värdeorienterade och även i intervjuerna poängteras ett brukarfokus. Det framkom dock att brukarfokuset och att skapa värde för de äldre ska göras inom ramen för budgeten. Att hålla budget, står över de övriga målen. Värde för den äldre, men inom ramen för budgeten. Att den ekonomiska uppföljningen var så omfattande till skillnad från den kvalitativa kan ses som ett tecken på att kostnadsorienteringen är relativt stort. Verksamhetsstyrningen betonar att det är viktigt med en värdeorientering för att skapa värde för kund och även att utveckla verksamheten samt fokus på intäktssidan (Lindvall, 2011). Kostnadsorienteringen kan ses som något för stor inom äldreomsorgen i Stockholms stad, men det som kan förklara detta är att verksamheten inte är vinstdrivande, utan finansierad av skattepengar. Detta förklarar ett relativt stort fokus på budgethållning.

Man kan även tillägga att styrsystemet ILS med dess webbaserade system kan ses som ett tydligt tecken på en förändring av den formella styrningen. Styrdokumentet och intervjuerna visar på en förändring av den informella styrningen som handlar om en normförändring. I intervjuerna med enhetscheferna och på stadsdelsförvaltningen framgår det att brukarfokus, deltagande och utveckling är viktiga delar och det finns en stor medvetenhet om de brister som finns inom styrningen. Man skulle kunna tolka detta som

att det som är det viktiga inom styrningen och syftet med den var implementerat, men att det tar tid att anpassa verksamheten.

Processororienteringen betonar vikten av kundfokus, processer, medarbetarnas deltagande och kontinuerlig utveckling och att detta nås genom de delar vi ovan diskuterat. Vad gäller äldreomsorgen i Stockholms stad fungerar styrningen relativt bra inom de flesta av dessa delar. Problemet är medarbetarnas deltagande och empowerment är väldigt lågt. Uppföljningen av vård, omsorg och service skulle kunna bli bättre för att åstadkomma en verksamhet som kontinuerligt utvecklas.

5.1.1 Brister

Det mest utpräglade problem som vi funnit i styrningen av hur äldreomsorgen fungerar är medarbetarnas deltagande, eller snarare avsaknad av deltagande. Medarbetarna verkar i vissa fall vara ovetande om att de arbetar i Stockholms stad och om hur en offentlig organisation fungerar och finansieras. De involveras inte i planeringsprocessen, något som den moderna verksamhetsstyrningen lyfter fram som en av de viktigaste delarna i styrningen för en processororientering med kundfokus och en kontinuerlig utveckling av organisationens verksamhet. Det skulle behövas ett stort arbete med att först och främst få medarbetarna att förstå vilken organisation de arbetar i, vilka deras övergripande mål är, medvetandegörande om syftet med medarbetarnas arbete. Arbetet med detta har redan inletts, men det behöver utvidgas och medarbetarna behöver ha det som grund för ett stort deltagande i planeringsprocessen, målnedbrytningen och även utvecklingen av den lokala verksamheten. Medarbetarna är de som arbetar närmast brukarna och har därför störst kännedom om deras krav och önskemål som är viktiga i processen för att skapa värde för brukaren och bedriva en verksamhet med ett tydligt brukarfokus. Positivt för styrningen enligt den moderna verksamhetsstyrningen är ändå att det finns ett medvetande om problemet samt att det både från stadsledningskontoret, stadsdelsförvaltningen och enheterna finns en ambition och mål om att öka deltagandet från medarbetarna och en tro på att detta skulle vara positivt för utvecklingen av äldreomsorgen.

5.2 Slutsats

Styrs äldreomsorgen i Stockholms stad genom modern verksamhetsstyrningen?

Vår studie visar att styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad till stor del görs genom modern verksamhetsstyrning. Styrningen kännetecknas av den moderna verksamhetsstyrningen huvuddelar vilket visar sig i en processororientering av styrningen. Brukarfokus, processer och kontinuerlig utveckling betonas och styrningen bedrivs genom en tydlig målstyrning med bred målbild, ett helhetsperspektiv samt benchmarkning. Styrningen har en stor brist i en avsaknad av medarbetarnas deltagande i planering och utveckling av verksamheten. Problem finns även inom uppföljningen som har svårt att mäta kvaliteten i vård och omsorg på grund av dålig svarsfrekvens på brukarundersökningen. Med dessa brister kan slutsatsen diskuteras. Vi anser dock att styrningen av äldreomsorgen i Stockholms stad har så mycket likhet med modern verksamhetsstyrning att den får klassificeras som sådan.

5.3 Förslag till vidare forskning

Det vore intressant att återkomma till äldreomsorgen på Södermalm för att undersöka hur modern verksamhetsstyrning har utvecklats, främst inom de delar vi har sett deras brister, för att belysa i vilken riktning styrningen rör sig. Det skulle vara intressant att genomföra en liknande studie i en annan stadsdel och/eller verksamhet och undersöka hur styrningen fungerar där. En komparativ studie skulle vara möjlig och belysa hur pass standardiserad styrningen är i Stockholms stad. En verksamhet som behandlar mer "hårda"-värden, exempelvis trafik- eller fastighetsförvaltning, ser vi som intressant då en styrning av en annan verksamhet möjligen har sina egna kännetecken. Sker styrningen annorlunda inom denna verksamhet ur ett verksamhetsstyrningsperspektiv? Styrningen kan ha en annorlunda karaktär inom denna verksamhet eller fungerar den likande som inom äldreomsorgen.

6. Referenser

Litteratur:

- Almqvist, R. (2006) *New public management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Ax, C. Johansson, C. & Kullén, H. (2009) *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Brown, Kerry and Waterhouse, Jennifer and Flynn, Christine (2003) Change Management Practices - Is A Hybrid Model A Better Alternative For Public Sector Agencies?. *International Journal of Public Sector Management* 16(3):pp. 230-241.
- Bryman, A. (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber ekonomi.
- Chan, Y.C.L. (2004) Performance measurement and adoption of balanced scorecards: a survey of municipal governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management, Vol. 17 Iss: 3 s. 204 - 221*.
- Hood, C. (1995) The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society. Vol. 20, Nr. 2/3, s. 93-109*.
- Johanson, U. & Skoog, M. (2007) *Verksamhetsstyrning - för utveckling, förbättring och förändring*. Upplaga 1:2. Stockholm: Liber.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1991). *Relevance lost: the rise and fall of management accounting*. Paperback ed. Boston, Mass.: Harvard Business School Press
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992) The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review, Vol. 70, Nr. 1, s. 71-79*.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996) *The balanced scorecard*. Boston, Mass.: Harvard Business School press.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2001a) Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: part I. *Accounting Horizons, Vol. 15 No. 1, s. 87-104*.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (2001b) Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: part II. *Accounting Horizons*, Vol. 15 No. 2, s. 147-160.

Kaplan, R.S. (2001) Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 11 No. 3, s. 353-70.

Lindvall, J. (2011) *Verksamhetsstyrning - Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Upplaga 2:1. Lund: Studentlitteratur.

Lapsley, I. (2008) THE NPM AGENDA: BACK TO THE FUTURE. *Financial Accountability & Management*. 24, 1, s. 77-96.

Naranjo-Gil, D. & Hartmann, F. (2007) Management accounting systems, top management team heterogeneity and strategic change. *Accounting, Organizations and Society* 32, s. 735-756.

Northcott D. & Taulapapa T.M. (2011) Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 25 Iss: 3 s. 166-191

Styrdokument:

Stockholms stads budget (2012) Dnr 111-892/2011

Utlåtande 2005:161 RI (Dnr) 031-2153/2005)

Utlåtande 2007:82 RI (DNR 311-4678/2005, 109-4181/2006)

Program för kvalitetsutveckling 2011 SLK (DNR 009-1322/2011)

Övrigt:

Stockholms stads årsredovisning 2011 DNR:

verksamhetsplan verksamhetsberättelse

tertiärrapport 1 2012

tertiärrapport 2 2012

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Ekonomistyrningsverket, ESV (2006), ”Verksamhetsstyrning ger beslutat 2006:26”.

Intervjuer:

Stadsdelsförvaltningen: 2012-11-18

Stadsdelsförvaltningen: 2012-11-07

Enhetschef: 2012-12-12

Enhetschef: 2012-11-13

Stadsledningskontoret: 2012-12-07

Stadsledningskontoret: 2012-09-13

Stockholm University School of Business
106 91 Stockholm
Telephone: +46 (0)8 16 20 00
www.fek.su.se

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**