

Styrning och effektivitet i arbete med hemlösa

En jämförelsestudie mellan Stockholms stads enhet för
hemlösa och Stockholms stadsmission

Frida Dagens Boström

Anna van der Bruggen

C-uppsats

Höstterminen 2013

Handledare: Roland Almqvist och Andreas Sundström

English title: Management control and efficiency in the work with homelessness

Företagsekonomiska institutionen



Stockholms
universitet

Förord

Vi har länge längtat efter dagen då vi skulle stå färdiga med vårt uppsatsarbete. Nu när stunden är kommen är vi otroligt nöjda över det arbete vi har lagt ner på den här studien. Valet av ämne bestämde vi oss för tidigt då vi såg ett akut och aktuellt problem med stadens hemlösa. Att få studera ett viktigt socialt problem utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv har varit otroligt intressant och lärt oss mycket både som människor och som nytexaminerade ekonomer.

Vi vill rikta ett stort tack till våra sambos som har stått ut med oss under den här tiden samt motiverat oss när det känts tungt. Vi vill även tacka våra fantastiska handledare Roland Almquist och Andreas Sundström för stöd och hjälp i uppsatsarbetet. Slutligen vill vi tacka vår kurskamrat Hedvig Tolleson för trevliga fikastunder och inspiration i vårt skrivande.

Stockholm, den 12 januari 2014



Frida Dagis Boström



Anna van der Brugghen

Sammanfattning

Hemlöshet är ett omdebatterat och komplext problem i dagens samhälle. I Stockholms stad finns idag uppskattningsvis 2,900 hemlösa trots att staden har en nollvision för hemlöshet. Det sker ett extensivt samarbete mellan Stockholms stad och flertalet ideella aktörer, där en av dessa är Stockholms stadsmission. Vi har i denna studie valt att jämföra hur dessa två organisationer arbetar med hemlöshet utifrån ett styrnings- och effektivitetsperspektiv.

Vi har använt oss av en kvalitativ forskningsmetod där vi genomfört semistrukturerade intervjuer samt analys av olika styrdokument. För att få ett bredare perspektiv på arbetet har respondenter med fyra olika befattningar i varje organisation valts ut.

Studien visar på flertalet effektivitetsbrister i arbetet med hemlösa, både hos Stockholms stad och Stockholms stadsmission. Tillhörighetsproblematiken, som uppstår då en hemlös persons tillhörighet till någon av stadens fjorton stadsdelsförvaltningar inte kan bestämmas, är en av de största bristerna i effektivitet. Det kostar både mycket pengar i form av arbetstid för de många personer som är involverade i denna process samt mänskligt lidande för de hemlösa. Vidare har vi sett effektivitetsbrister i form av både bristande finansiell kompetens och kundfokus på vissa av Stockholms stadsmissions verksamheter samt långa chefsled inom enheten för hemlösa som gör att information från personalen går förlorad. Våra rekommendationer till båda organisationerna är att utbyta mer information sinsemellan samt använda benchmarking som ett sätt att lära sig av varandras metoder och mätetal.

Nyckelord: ekonomistyrning, effektivitet, hemlöshet, offentlig sektor, ideell sektor

Abstract

Homelessness is a controversial and complex problem in today's society. In the municipality of Stockholm there are currently an estimated 2,900 homeless people even though the city has a goal of keeping the level at zero. There are extensive collaborations between the municipality and several non-profit organizations, one of which is Stockholms stadsmission. In this thesis we have compared these two organizations and their collaboration from a management control and efficiency perspective.

We have used a qualitative research method where we have conducted semi-structured interviews and analysis of various strategy documents. To get a wider perspective we have chosen to interview people with four different positions within each organization.

The study shows that there are several inefficiencies in both the municipality of Stockholm and Stockholms stadsmission. One of the biggest inefficiencies is the affinity problem, which occurs when the fourteen districts within the municipality disagree which one of these the homeless person belongs to. When this problem occurs it can be both expensive in terms of the many working hours the employees put into establishing the affinity as well as the human suffering of the homeless. Furthermore, we have seen inefficiencies in terms of both lack of financial competence as well as client orientation in Stockholms stadsmission, and a too hierarchical organization in the municipality that keeps important information from reaching the board. Our recommendations to both organizations is to share more information with each other and use benchmarking as a way of learning from each other's methods and metrics.

Key words: Management control, efficiency, homelessness, public sector, non-profit organizations

Innehållsförteckning

FÖRORD	I
SAMMANFATTNING	II
ABSTRACT	III
1. INLEDNING	1
1.1 PROBLEMBAKGRUND	1
1.2 PROBLEMDISKUSSION	3
1.3 SYFTE OCH FORSKNINGSBIDRAG	4
1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.5 AVGRÄNSNINGAR	5
2. TEORETISK REFERENSRAM	6
2.1 INTRODUKTION	6
2.2 OFFENTLIG SEKTOR OCH NEW PUBLIC MANAGEMENT	6
2.3 IDEELL SEKTOR	7
2.4 EKONOMISTYRNING OCH VERKSAMHETSSTYRNING	8
2.4.1 STRATEGI OCH MÄTNING	9
2.4.2 INFORMATION	9
2.4.3 EFFEKTIVITET	10
2.5 OLIKA METODER FÖR STYRNING OCH OUCHIS MODELL	11
2.5.1 HANDLINGSSTYRNING	11
2.5.2 KLANSTYRNING/SOCIAL STYRNING	12
2.5.3 MÅL- OCH RESULTATSTYRNING.....	12
2.6 HÅRD OCH MJUK STYRNING	13
2.7 KONKLUSION	14
3. METOD	15
3.1 VETENSKAPLIGT FÖRHÅLLNINGSSÄTT	15
3.2 FORSKNINGSMETOD	16
3.2.1 DOKUMENTANALYS	16
3.2.2 INTERVJUMETOD	16

3.2.2.1 URVAL AV INTERVJUPERSONER.....	17
3.3 METOD- OCH KÄLLKRITIK	18
3.3.1 PRIMÄR- OCH SEKUNDÄRDATA.....	18
3.3.2 RELIABILITET OCH VALIDITET	18
3.3.3 METOD- OCH KÄLLKRITISKA PROBLEM.....	19
3.3.4 FORSKNINGSETISKA ASPEKTER	19
<u>4. EMPIRI</u>	<u>21</u>
4.1 STOCKHOLMS STADS ENHET FÖR HEMLÖSA.....	21
4.1.1 BAKGRUND	21
4.1.2 STYRNING	22
4.1.3 HANDLINGSFRIHET OCH KONTROLL	24
4.1.4 RELATIONEN TILL STOCKHOLMS STADSMISSION	25
4.1.5 EFFEKTIVITET	26
4.2 STOCKHOLMS STADSMISSION	29
4.2.1 BAKGRUND	29
4.2.2 STYRNING	30
4.2.3 HANDLINGSFRIHET OCH KONTROLL	30
4.2.4 RELATIONEN MED STOCKHOLMS STAD	31
4.2.5 EFFEKTIVITET	33
<u>5. ANALYS</u>	<u>35</u>
5.1 DOKUMENTANALYS.....	35
5.1.1 STOCKHOLMS STADS ENHET FÖR HEMLÖSA	35
5.1.1.1 VERKSAMHETSPLAN FÖR ENHETEN FÖR HEMLÖSA	35
5.1.1.2 STOCKHOLMS STADS STRATEGI MOT HEMLÖSHET 2014-2019	36
5.1.2.1 STRATEGIDOKUMENT "KOMPASSEN"	37
5.1.2.2 RESULTATBASERAT STYRKORT.....	38
5.2 STYRNING	38
5.2.1 STYRMETODER.....	38
5.2.2 HÅRD OCH MJUK STYRNING	39
5.2 EFFEKTIVITET	40
5.2.1 STOCKHOLMS STADS ENHET FÖR HEMLÖSA	40
5.2.2 STOCKHOLMS STADSMISSION.....	41
5.3 SAMARBETET MELLAN VERKSAMHETERNA	42

6. SLUTSATSER	44
6.1 STYRNING	44
6.2 EFFEKTIVITET	45
6.1 FORTSATT FORSKNING	46
REFERENSFÖRTECKNING.....	47
BILAGOR	50
BILAGA 1: INTERVJUGUIDE	50

1. Inledning

I detta kapitel presenteras och diskuteras studiens bakgrund och problematik. Vidare presenteras frågeställningar, syfte och forskningsbidrag för uppsatsen för att avslutningsvis diskutera studiens avgränsningar.

1.1 Problembakgrund

Inför USAs president Barack Obamas besök i Stockholm i september 2013 rensades staden på hemlösa för att ge en sundare och bättre bild av Stockholm (SVT nyheter). Vidare har stark kritik riktats mot Stockholms stads hantering av hemlösa då tre verksamheter som arbetar med denna utsatta grupp har tvingats lämna sina lokaler i Stockholms innerstad under det senaste året för att flytta till förorten (DN 2013-09-04). För verksamheten Ny gemenskap innebar flytten till förorten att deltagarantalet sjönk från 200 till 70 besökare om dagen (DN 2013-09-03).

I Socialtjänstlagen 2 kap 1 § (2001:453) står det att *"Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver"*. Vidare kan utläsas i Kommunallagen 2 kap 2§ (1991:900) att: *"Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl till annat"*. I båda fallen ovan med utslussningen av de hemlösa från stadens innersta delar kan det diskuteras om kommunen Stockholms stad gett det stöd och den hjälp som de hemlösa behöver.

Hemlöshet har varit ett omdebatterat ämne i media i Sverige under en lång period (Svärd, 1999). Två av de saker som diskuterats mest är huruvida hemlösheten ökat eller inte, samt vilka förklaringar som ligger bakom fenomenet. Det har således vuxit fram två modeller som förklarar varför vissa individer hamnar i hemlöshet (Svärd, 1999). Den första är en individuell förklaring, där det är individuella faktorer såsom mental sjukdom, relationsproblem m.m. som ligger bakom hemlösheten. Den andra förklaringsmodellen bygger på strukturella faktorer som är starkt sammankopplade till hur resurser är allokerade i samhället. Exempel på dessa faktorer är ökad arbetslöshet, ökad fattigdom och avinstitutionaliseringen av psykvården (Svärd, 1999).

Hemlöshet är ett vitt begrepp med flertalet olika definitioner. Detta gör att antalet hemlösa i staden kan skilja sig åt beroende på vilken definition som använts, vilket även resulterar i att det är svårt att jämföra hemlöshetsstatistik mellan olika städer och länder (Stockholms

stadsmission, 1). Socialstyrelsen i Stockholm har influerats av den så kallade ETHOS¹-typologin och definierar hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden som fyra olika situationer som personer kan befinna sig i; akut hemlöshet, institutionsvistelse och kategoriboende, långsiktiga boendelösningar samt eget ordnat kortsiktigt boende (Regeringskansliet). Enligt denna definition beräknades 2,900 personer i Stockholms stad och 34,000 personer i Sverige vara hemlösa år 2012 (Socialstyrelsen 2012 hämtat från Stockholms stadsmission, 1).

Enligt Stockholms stadsmission är hemlösheten i Sverige ett stort och växande problem (Stockholms stadsmission, 1). Detta beror på att delar av den hemlöshet som finns är dold och faller utanför socialstyrelsens definition och mätningar. Grupper som inte räknas med är exempelvis unga som rymmer hemifrån, individer som befinner sig i hemlöshet en kortare period samt EU/EES-medborgare som inte hittat bostad och arbete i Sverige. Detta innebär att det finns en stor och växande grupp hemlösa i samhället som inte syns i statistiken (Stockholms stadsmission, 1).

Enligt Department of Housing and Urban Development (HUD) i USA definieras även en grupp hemlösa som kroniskt hemlösa. Detta innebär att den hemlöse lever ensam, har ett handikappande tillstånd och har antingen varit hemlös i ett år eller har haft fler än fyra perioder av hemlöshet de senaste tre åren (Moulton, 2013). Enligt Moulton (2013) kan organisationer som satsar på långsiktiga boenden för hemlösa samt erbjuder service till hemlösa reducera den kroniska hemlösheten. Moulton har vidare sett ett samband i USA mellan offentlig finansiering av verksamheter som hjälper hemlösa och en reduktion i den kroniska hemlösheten i landet. Han drar därmed slutsatsen att det krävs både offentliga bidrag till arbete med hemlösa samt att verksamheter måste fokusera på långsiktiga boenden samt erbjuda service till dessa människor för att den kroniska hemlösheten skall minska (Moulton, 2013).

I Stockholm sker ett extensivt samarbete mellan ideella aktörer och staden, där 120 miljoner kronor avsätts i bidrag varje år till ideella sociala verksamheter enligt ekonomichef på Socialförvaltningen. Med utgångspunkt i Moultons (2013) teorier kring finansiering av arbete för hemlösa kan vi dra slutsatsen att det är viktigt för kommuner att finansiera insatser för hemlösa samt att de verksamheter som arbetar med detta fokuserar på rätt insatser för varje individ.

Stockholms stad har en så kallad tak-över-huvudet-garanti, TÖG, som innebär en nollvision för hemlöshet. Stockholms stad har flertalet insatser för att hjälpa stadens hemlösa. De arbetar

¹ European Typology of Homelessness and Housing Exclusion

både på ett akut avhjälpande plan genom uppsökning av hemlösa och missbrukare samt tillhandahåller en sjukvårdsmottagning m.m. De har även startat ett projekt benämnt 'Bostad Först' vilket är ett internationellt koncept där man först erbjuder hemlösa en bostad och sen tar itu med deras andra problem som exempelvis missbruk. De arbetar även med förebyggande verksamhet genom en mötesplats för unga vuxna på väg att bli hemlösa där det finns möjlighet att sätta in resurser innan de blivit bostadslösa (Stockholms stad).

Det finns däremot flera aktörer utöver de kommunala som bedriver verksamhet för att stödja och hjälpa gruppen hemlösa i Stockholm. Stockholms stadsmission, som är en ideell aktör, beskriver på sin hemsida hur de kliver in och hjälper till där den offentliga sektorns insatser och resurser inte räcker till. De bedriver omfattande social verksamhet för att hjälpa de utsatta människorna att bygga upp en tro på sig själva och återta makten över deras liv. Även de har uppsökarverksamhet, akut avhjälpande verksamhet samt långsiktiga bostadsprojekt i samarbete med Stockholms stad (Stockholms stadsmission, 2).

1.2 Problemdiskussion

Med utgångspunkt i det kommunala lagliga ansvaret för stadens samtliga invånare och Stockholms stads nollvision för hemlöshet i relation till de 2,900 hemlösa människor som lever i Stockholm idag finns det ett tydligt gap mellan mål och faktiskt resultat. Då Stockholms stad har satt upp en nollvision som mål kommer det att definiera all organisation som hanterar hemlöshet som ineffektiv, då det är väldigt svårt att nå målet. Från ett annat perspektiv kan det dock ses som oetiskt att inte ha en nollvision för ett samhällsproblem som innefattar människor. Därmed kan det diskuteras om en nollvision är ett realistiskt mål att använda sig av.

Effektivitet mäts som förhållandet mellan inflöde och utflöde. Utflödet är resultatet som åstadkommit medan inflödet är de resurser och prestationer som sätts in (Ax, Johansson & Kullén, 2009). Det är därmed inte endast målen som är det centrala utan även hur organisationen arbetar internt påverkar effektiviteten. Effektivitet kan dock vara ett komplicerat mått att definiera och använda sig av då det står i direkt relation till de uppsatta målen. Detta innebär att en nedskrivning av målen kommer öka effektiviteten trots att inga övriga förändringar i organisationen har gjorts (Ax, Johansson & Kullén, 2009).

Styrning används i organisationer för att påverka processer och resultat (NE). Processerna är således den interna delen av organisationen, det vill säga inflödet, medan resultatet är utflödet. Därmed bör styrning användas för att påverka och möjliggöra mätning av effektiviteten i en organisation (Lindvall, 2011). Det finns däremot olika stort utrymme att påverka det interna

arbetsättet, till exempel beroende på om verksamheten är ideell eller offentlig. Den offentliga sektorn är strikt styrd av lagstiftningen till skillnad från den ideella sektorn inte lyder under lagen i samma utsträckning, enligt ekonomichefer på Socialförvaltning och Stockholms stadsmission. Enligt verksamhetssekreterare på socialtjänsten är enheten för hemlösa myndighetsutövande och beslutsfattare i enskilda fall för hemlösa. Stockholms stadsmission har däremot en funktion som stödorgan och kan inte påverka några beslut för de hemlösa, enligt ombud på Stockholms stadsmission.

Det finns både gemensamma nämnare och skillnader i arbetet med de hemlösa mellan dessa två aktörer samt i de arbetsätt och uppdrag de har. Det sker även ett extensivt samarbete mellan dem, något som Moulton (2013) anser vara en bidragande faktor för att minska den kroniska hemlösheten. Då organisationerna har väldigt olika uppdrag gentemot de hemlösa men samtidigt arbetar så pass mycket tillsammans anser vi det vara intressant att urskilja hur de arbetar med styrning och effektivitet, både internt i respektive verksamhet men även hur effektivt samarbetet mellan dem är.

1.3 Syfte och forskningsbidrag

Syftet med denna uppsats är att undersöka om det finns några skillnader i arbetet med verksamhetsstyrningen i offentlig och ideell sektor, samt vad dessa skillnader kan ha för effekt på arbetet. Vi ämnar undersöka vilken styrning som används i två valda verksamheter, Stockholms stads enhet för hemlösa samt Stockholms stadsmission, samt kartlägga effektivitetsbristerna i dessa verksamheter. Vi vill därmed ge ett forskningsbidrag i form av vägledning i styrnings- och effektivitetsfrågor inom offentlig och ideell sektor.

1.4 Frågeställningar

Utifrån ovanstående syfte har följande frågeställningar tagits fram:

- Hur arbetar Stockholms stads enhet för hemlösa samt Stockholm stadsmission med styrning?
- Vilka brister i effektivitet finns i dessa organisationer samt i samarbetet mellan dem?

1.5 Avgränsningar

Vi har valt att avgränsa studien till att undersöka två verksamheter; Stockholms stads enhet för hemlösa respektive Stockholms stadsmissions arbete med hemlösa.

Stockholms stad har flertalet insatser för hemlösa. Enligt ekonomichef Peter Svensson tilldelades enheten för hemlösa 42 % av den totala budgeten år 2013 för verksamheter som hanterar missbruk och hemlösa. Enheten har därmed en stor roll i stadens arbete med hemlösa, vilket är varför vi valt att fokusera på denna. Stockholms stadsmission har två verksamhetsben som hanterar hemlösa. En gåvofinansierad och en offentligt finansierad verksamhet. Den offentligt finansierade verksamheten drivs för eller i samarbete med staden och därmed följer de också upp arbetet och resultaten för denna verksamhet. Den gåvofinansierade verksamheten får ett mycket litet verksamhetsbidrag från staden och lever i största utsträckning på bidrag från privatpersoner. De behöver inte följa lagstiftning i samma utsträckning som den offentligt finansierade verksamheten. Då det sker ett extensivt samarbete mellan Stockholms stad och Stockholms stadsmission på olika plan tycker vi det är intressant att jämföra dessa två organisationers arbete med hemlösa.

Vi har inom båda organisationerna intervjuat ekonomichefer, verksamhetssamordnare eller verksamhetssekreterare, social- eller enhetschefer samt de som arbetar direkt i mötet med de hemlösa. Detta har vi valt att göra för att få en så tydlig och bred bild som möjligt över hur styrningen och effektiviteten ser ut och uppfattas på olika nivåer i organisationerna.

2. Teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen är uppdelat i olika avsnitt där det inledningsvis redogörs för New Public Management-rörelsen framfart inom offentlig sektor samt utvecklingen inom ideell sektor, för att sedan gå in på skillnaderna mellan ekonomistyrning och verksamhetsstyrning. Slutligen presenteras relevanta teorier och metoder kring styrning. Forskningen och teorierna som beskrivs i detta kapitel är från tryckt litteratur samt vetenskapliga artiklar inom ekonomisk teori.

2.1 Introduktion

Styrning är ett vanligt förekommande begrepp både hos organisationer och individer. Detta innebär att begreppet har en vid dimension och kan ha flera olika betydelser beroende på sammanhang och situation. Vi anser därför att det är väsentligt att reda ut olika typer av styrning och olika styrmetoder. Enligt Nationalencyklopedin definieras styrning som *“administrativt sett alla de åtgärder som ledningen i en organisation vidtar för att påverka dess processer och resultat.”* Under de senaste åren har ekonomistyrningens roll förändrats i många organisationer och det finns även en hel del problematik förknippad med den. Som svar på ekonomistyrningens brister har en modernare styrning vuxit fram, denna benämns verksamhetsstyrning (Lindvall, 2011).

2.2 Offentlig sektor och New Public Management

Under 1970-talet drabbades flertalet länder i världen av likartade ekonomiska problem så som låg tillväxt, hög inflation, bankkriser samt ökad konkurrens mellan banker vilket ledde till räntehöjningar. Det krävdes då förändringar i styrning och ledning av den offentliga sektorn för att få bukt med problemen, vilket ledde till att offentlig sektor tog sig an modeller som återfanns inom privat sektor. Utvecklingen benämns New Public Management, NPM, och karaktäriseras av konkurrensutsättning, kontraktsstyrning samt en ökad kundorientering (Almqvist, 2006).

Huvudsyftet med New Public Management är att minimera skillnaderna mellan privat och offentlig sektor (Hood, 1995). Detta är motsatsen till hur offentlig sektor tidigare arbetade, där man var strikt styrd av lagstiftningen och fick mycket kritik för att vara byråkratisk, stel och ineffektiv. Genom att applicera metoder från den privata sektorn så har en tydligare decentralisering skett inom offentlig sektor och skillnaderna mellan dessa två sektorer har därmed blivit allt mindre (Almqvist, 2006).

Enligt Domberger (1998) har decentraliseringen lett till att delar av den offentliga verksamheten utkontrakteras till privata företag och därmed har kontraktsstyrningen ökat. Fördelarna med utkontraktering är specialisering, marknadsdisciplin, flexibilitet och kostnadsbesparingar. Detta innebär att rollerna som beställare och utförare renodlas, att det finns större möjligheter att fokusera på kärnverksamheten samt att det finns en större grad av självbestämmande (Stewart, 1993; Deakin & Walsh, 1996). De nackdelar som finns är att det leder till en högre grad av administration, risk för konflikter mellan utövare och beställare, att informella aspekter inte ingår i kontraktet samt en risk för att beslut baserade på gott omdöme försvinner (Stewart, 1993; Deakin & Walsh, 1996).

Enligt Almqvist (2006) kräver decentralisering och utkontraktering i offentlig verksamhet en ökad intern kontroll. Det som framhävs som viktigt för att uppnå de bästa effekterna av förändringarna är en tydlig styrning. Mycket talar för att en central styrning i decentraliserade organisationer är väldigt viktigt, en vanligt förekommande styrmetod inom decentraliserade organisationer är målstyrning. Vidare anser Hood (1995) att mål- och resultatstyrning är den styrmetod som är rekommenderad att användas inom offentliga organisationer vid införandet av NPM.

2.3 Ideell sektor

Enligt Drucker (1989) existerade inte konceptet management inom den ideella sektorn i början av 1970-talet. Management ansågs inte vara nödvändigt inom den ideella sektorn då det endast var en disciplin för privata bolag som hade ett stort fokus på vinst och resultat. Dock menar författaren att den ideella sektorn just på grund av att den inte har samma fokus på vinst behöver management och styrning än mer än den privata sektorn.

Det åligger däremot stora skillnader mellan den privata och ideella sektorn, något som starkt påverkar möjligheterna och metoderna för styrning och prestationsmätning (Speckbacher, 2003). Enligt Al-Tabbaa, Gadd och Ankrah (2013) har flertalet koncept och tekniker för prestationsmätning inom ideell sektor utretts i litteraturen; så som det balanserade styrkortet, 'best practice' benchmarking samt verksamhetsstyrning för att nämna några.

Speckbacher (2003) anser att det finns tre faktorer som står för de största skillnaderna mellan styrning i ideell sektor i jämförelse med privat sektor. För det första är ägarna i privata bolag den enskilt största intressenten och denna grups intressen och krav styr bolaget. För det andra är måtten på prestation som dessa ägare vill ha förhållandevis homogena, exempelvis vinst och aktievärde är bra mått på prestation som de flesta ägare vill se. För det tredje skapar detta

homogena perspektiv på prestation ett relativt enkelt direktiv för ledningen att styra företaget mot. Om vi istället ser till den ideella sektorn så saknar denna alla ovanstående tre faktorer för en tydlig styrning i ägares intressen. Inom ideella organisationer finns inte en tydlig intressent, istället är det flertalet intressentgrupper som styr och dessa har inte nödvändigtvis homogena krav på mätning och utvärdering. Verksamheter inom ideell sektor byggs inte av ägares krav utan istället på en mission om vad denna organisation ska åstadkomma. Då dessa tre faktorer skiljer sig åt markant mellan ideell och privat sektor är det inte vidare lätt att överföra styrmetoder från den privata sektorn till den ideella (Speckbacher, 2003).

Däremot anser Speckbacher (2003) att det blir allt viktigare att ta hänsyn till fler intressenter än ägarna inom den privata sektorn. Vidare menar han att det inom den ideella sektorn har det skett en utveckling där prestationsmätning blir en allt mer central fråga. Enligt Rose-Ackerman (1996) har detta sin förklaring i att skillnaderna mellan den privata och ideella sektorn har minskat. Hon menar att flertalet ideella organisationer drivs precis som ett privat företag, vilket hon anser vara ett resultat av att gränsdragningarna mellan det privata, offentliga och ideella har blivit otydligare. Flertalet privata bolag engagerar sig i ideella organisationer och vissa ideella organisationerna strävar efter vinst.

Al-Tabbaa, Gadd och Ankrah (2013) menar vidare att det förändrade landskapet som ideella organisationer arbetar i har lett till påtryckningar för utveckling av ett fokus på långsiktig hållbarhet. På grund av osäkerheten kring bidrag från den offentliga sektorn samt att de privata bidragen sjunkit i takt med den finansiella krisen i samband med en ökad konkurrens har lett till att ideella organisationer arbetar mer och mer med utveckling och mätning av dess prestationer.

2.4 Ekonomistyrning och verksamhetsstyrning

Ekonomistyrningens roll har minskat i många organisationer och fungerar i bästa fall endast som en bekräftelse på en situation som chefen redan känner till. Den används inte aktivt för att leda företaget och den kan i vissa fall även stå i vägen för företagets mål om konkurrenskraft (Lindvall, 2011). En definition på ekonomistyrning är:

“Att med hjälp av ekonomisk information försöka uppnå ett önskvärt beteende bland organisationens medlemmar” (Lindvall, 2011 s. 50)

Denna definition innebär att ekonomistyrningen både påverkar och påverkas av mänskliga beteenden för att styra och leda verksamheten. Många tidigare definitioner av ekonomistyrning har varit mer fokuserade på en enkel och teknisk förklaring till hur ekonomistyrningen påverkar företaget att fatta rätt beslut och ledas i rätt riktning. I denna definition är det istället den mänskliga faktorn som står i centrum (Lindvall, 2011).

2.4.1 Strategi och mätning

Organisationsforskaren Chris Argyris beskriver utvecklingen mot en modernare verksamhetsstyrning som ett ökat fokus på faktorerna bakom de problem som man vill att styrningen ska lösa. Genom insikterna kring problemen kan man uppnå bestående förändringar i organisationen (Argyris & Kaplan, 2004). Den modernare verksamhetsstyrningen har tagit fokus på de problem som behöver lösas och har därmed ett annat förhållningssätt än den traditionella ekonomistyrningen. En av verksamhetsstyrningens viktigaste uppgifter är att binda samman den löpande styrningen och den övergripande strategin. Inom den traditionella ekonomistyrningen har dessa två ofta varit skilda åt, även om det är ett av målen med att använda sig av ekonomistyrning. Ofta uttrycker strategierna endast en vilja över vart företaget vill ta sig medan det är helt andra värden som löpande mäts och följs upp (Lindvall, 2011).

En av grundidéerna inom styrning är att arbete sker utifrån följande sekvens: planering- mätning- uppföljning-åtgärd. Denna sekvens används inte endast inom ekonomistyrningen utan återfinns även till viss del inom verksamhetsstyrningen. Problematiken med denna är dock att fokus ofta hamnar på planeringsstadiet medan uppföljning och åtgärder försummas. Detta har enligt Lindvall (2011) förmodligen sin förklaring i att dessa delar av styrningen anses vara mer intressanta för många. Verksamhetsstyrningen har därmed som ambition att flytta mer fokus till åtgärdsorientering.

2.4.2 Information

En annan aspekt att beakta är information (Lindvall 2011). Information är inte något som finns tillgängligt för alla utan det är någonting som företaget själva måste skapa och ta fram. Därmed är information inte helt rent och opartiskt, något som den traditionella ekonomistyrningen tidigare framhållit. Det är därför viktigt att vara medveten kring vilken information man väljer att mäta, mål sätta och definiera eftersom detta påverkas av grupper och individers olika intressen. Mycket av den information som enligt traditionell ekonomistyrning varit av operativ karaktär och behandlats relativt långt ned i en organisation har lyfts upp till en högre nivå inom verksamhetsstyrningen. Gränserna mellan operativa och strategiska frågor har således suddats ut mer och många operativa aspekter har blivit viktigare ur en strategisk synvinkel (Lindvall, 2011).

2.4.3 Effektivitet

Begreppet effektivitet kan definieras som graden av måluppfyllelse, det vill säga i vilken utsträckning organisationen uppnår sina mål. Därmed är styrning, som definierades ovan, ett medel för att uppnå effektivitet (NE). Effektiviteten mäts som förhållandet mellan värdet av utflödet och inflödet. Utflödet är det som åstadkommit medan inflödet är de prestationer och resurser som satts in (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Viktigt att beakta vid effektivitetsmätning är att effektivitet står i direkt relation till graden och nivåerna på målen. Genom att höja eller sänka sina mål kan en organisation också öka eller sänka sin effektivitet (Ax, Johansson & Kullvén, 2009).

Den totala effektiviteten kan delas upp i inre och yttre effektivitet. En hög inre effektivitet innebär ofta att organisationen är kostnadseffektiv och produktiv samt har välutvecklade system och rutiner. En hög yttre effektivitet hör samman med kvalitet, service och tillväxt. På senare tid definieras den yttre effektiviteten allt mer som kundvärde, vilket anger hur kunderna värderar organisationen (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Enligt Lindvall (2011) har kundfokus blivit allt viktigare i och med skiftet mot en modernare verksamhetsstyrning. Vad kunder tycker och tänker om ett företag och dess produkter har blivit allt mer essentiellt. Lindvall (2011) anser vidare att den traditionella ekonomistyrningen har haft bristande information vad gäller företagets effektivitet då fokus har legat på kostnader och produktivitet. Ett talesätt inom ekonomistyrningen som belyser just detta är *“en rad för intäkter, massor för kostnader”* (Lindvall, 2011 s. 51). I och med den modernare verksamhetsstyrningen finns således ett större fokus mot den yttre effektiviteten (Lindvall, 2011).

Sammanfattningsvis kan sägas att den moderna verksamhetsstyrningen genom mer kundfokus, styrning i tätt samarbete med strategi, en breddning av information i kombination med kritiskt granskande samt en större åtgärdsorientering har förändrat synen på ekonomistyrning. Det finns därmed många viktiga aspekter för organisationer att ha i beaktning vid styrning av sin verksamhet.

2.5 Olika metoder för styrning och Ouchis modell

Enligt Ouchi (1979), Hatch (2002) samt Merchant & Van der Stede (2012) kan organisationer styras på olika sätt och genom olika metoder. Enligt Ouchis modell beror valet av styrstrategi på möjligheten att mäta resultat samt organisationsledningens kunskap om hur verksamheten ska bedrivas. Ouchi (1979) anser att alla organisationer har drag som kännetecknar alla tre styrstrategierna, däremot väljer varje enskild organisation att fokusera mer på en specifik metod. I vissa fall kan flera typer av styrning lämpa sig för samma verksamhet, då kommer enligt Merchant & Van der Stede (2012) den mest kostnadseffektiva metoden att väljas.

		Kunskap om vad som ska utföras och uppnås	
		Fullständig	Ofullständig
Möjlighet att mäta output/resultat	Hög	Mål-och resultatstyrning eller handlingsstyrning	Mål- och resultatstyrning
	Låg	Handlingsstyrning	Klanstyrning/social styrning

Figur 1: Ouchis modell om val av styrstrategi, Ouchi (1979). Denna är även refererad till i Merchant & Van der Stede(2012) och Hatch (2002).

2.5.1 Handlingsstyrning

Handlingsstyrning innebär enligt Merchant & Van der Stede (2012) att organisationsledningen styr personalens handlingar. Detta kan göras genom att man förhindrar specifika handlingar genom att sätta upp regler för hur dessa ska utföras. Denna typ av styrning lämpar sig bäst då det finns bra kunskap om vilka handlingar som är bra respektive dåliga. Styrmetoden kan effektivisera organiseringen av verksamheten. Dock finns det risk att handlingsstyrning reducerar motivation och kreativitet hos personalen vilket i sin tur kan leda till en låg effektivitet. Handlingsstyrning har historiskt sett varit den typ av styrning som verksamheter i offentlig sektor använt sig av då de mål som sätts upp ofta har en bred och otydlig definition. Handlingsstyrning är även en relativt kostsam styrmetod att implementera (Merchant & Van der Stede, 2012).

2.5.2 Klanstyrning/socialstyrning

Enligt Merchant & Van der Stede (2012) kan social styrning, eller klanstyrning som det kallas av Hatch (2002), delas upp i kulturell och individriktad styrning. Kulturell styrning innebär att man styr en grupp individers beteende utifrån gemensamma attityder, normer och värderingar. Om personalen delar samma värderingar och kultur kan styrningen bli så pass effektiv att den dominerar över organisationens andra styrformer. Om de anställda istället inte delar samma uppfattningar kommer deras arbetsinsats att påverkas negativt (Merchant & Van der Stede, 2012).

Inom individriktad styrning blir chefen mer en handledare än en kontrollant då arbetsuppgifterna utförs med få instruktioner och uppföljs med låg grad av prestationsmätning (Merchant & Van der Stede, 2012). Det som karakteriserar individriktad styrning är att den person som är bäst lämpad för uppgiften utses och denna ges rätt resurser för att kunna genomföra uppgiften på bästa sätt. Det är dock essentiellt att relationen mellan chef och anställd är bra för att styrningen ska vara effektiv. Annars finns det risk för missuppfattningar eller att fel saker prioriteras vilket i sin tur kan leda till att styrningen uppfattas negativt av den anställda som då utför arbetsuppgiften på ett dåligt sätt (Merchant & Van der Stede, 2012).

2.5.3 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning innebär att man styr organisationen mot konkreta mål som följs upp genom någon form av prestationsmätning (Merchant & Van der Stede, 2012). Det positiva med denna styrform är att medarbetarna vet vilka mål de arbetar mot och får insikt i vad organisationen syftar att uppnå. Det förutsätter dock att personalen har möjligheten att besluta över sitt arbetssätt själv samt att de inser uppgiftens relevans. Enligt Merchant & Van der Stede (2012) kan denna styrform vara relativt kostnadseffektiv att implementera då fokus ligger på att mäta huruvida målet uppfyllts snarare än processerna i vilket det uppnås.

Pihlgren och Svensson(1989) anser att målstyrning är den styrform som ger en organisations medarbetare den största handlingsfriheten samt leder till en hög grad av motivation. Ledningen sätter upp mål som arbetaren ska uppfylla men arbetaren får själv bestämma hur hen ska arbeta för att uppnå målen. Merchant & Van der Stede (2012) påstår också att målstyrning kan påverka både den inre och yttre effektiviteten i en organisation positivt. Genom att identifiera sin kund och utgå ifrån detta perspektiv i målformuleringen blir man tvingad att bryta ner de större målen till mindre och mer systematiska mål. Detta i sin tur skapar en större klarhet kring målen på de olika nivåerna i organisationen, vilket kan öka den yttre effektiviteten. Den inre effektiviteten kan öka genom att medarbetarna blir mer motiverade av en hög måluppfyllelse

och större visat intresse från högt uppsatta i organisationen. Att definiera de mål som systematisk målstyrning förutsätter innebär dock vissa svårigheter. Pihlgren och Svensson (1989) anser att ett välformulerat mål ska vara realistiskt, utmanande, tydligt, tidsbestämt samt att måluppfyllelsen ska vara mätbar.

I en studie av verksamheter inom offentlig sektor i Nederländerna kom Verbeeten (2008) fram till att det finns en koppling mellan väldefinierade mål som går att mäta och organisationers prestation. Han menar att tydliga mål ger de anställda tydliga riktlinjer om vad de själva ska uppnå samt att det hjälper dem att förstå vad organisationen som helhet syftar till att uppnå. Att arbeta med mål- och resultatstyrning är således en bra styrmetod för att behålla rätt fokus inom organisationen och lämpar sig därmed också för offentliga verksamheter. Verbeeten (2008) menar också att det finns en fördel med mätning av måluppfyllelse i offentlig sektor då det möjliggör för politikerna att visa medborgarna att skattemedlen används till rätt ändamål. Det ger även de olika organisationerna möjlighet och motivation till förbättring då de vet hur bra eller dåligt de presterar. Således kan då mål- och resultatstyrning vara en bättre lämpad styrmetod för offentlig verksamhet, förutsatt att man kan bestämma konkreta mål och mäta output (Verbeeten, 2008).

2.6 Hård och mjuk styrning

Pihlgren och Svensson (1989) skiljer mellan olika typer av styrning genom att identifiera hur "hård" respektive "mjuk" styrningen är. Graden av hård och mjuk styrning bestäms utifrån människors handlingar, där hård styrning betyder att beslutfattarens handlingsfrihet är liten medan mjuk styrning innebär att hen tillåts välja mellan många handlingsalternativ. När man bestämmer graden av hårdhet ska man också ta hänsyn till noggrannheten i kontrollsystemet som finns i varje styrsystem. Hård kontroll innebär att komponenternas effektivitet bedöms frekvent genom noggranna mätningar eller utvärderingar (Pihlgren och Svensson, 1989). Pihlgren och Svensson (1989) har satt upp en matris med dessa två dimensioner, handlingsfrihet och kontroll, för att identifiera och se skillnader mellan olika typer av styrning. Liten handlingsfrihet behöver exempelvis inte innebära en hög grad av kontroll. En försäljare kan exempelvis utsättas för sträng kontroll men ha stor handlingsfrihet samtidigt som en fabriksarbetare har liten handlingsfrihet men hård kontroll. Det kan därmed vara svårt att avgöra vilken variabel som man bör ta mer hänsyn till vid bestämningen av styrningens hårdhet.

Handlings- frihet Kontroll	Stor	Liten
Noggrann, ofta	I	II Hård styrning
Summarisk, sällan	III Mjuk styrning	IV

Figur 2: Hård och mjuk styrning enligt Pihlgren och Svensson, 1989.

2.7 Konklusion

Teorierna kring New Public Management-rörelsen, ideell sektor samt framväxten av verksamhetsstyrningen är tänkt att hjälpa oss i vår förståelse av hur olika verksamheter arbetar. De har även gett oss möjlighet att förstå förändringarna som skett i offentlig och ideell sektor. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att styrning inom både ideell och offentlig sektor närmar sig den inom privat sektor. Teorierna kring verksamhetsstyrning och effektivitet är även tänkt att ge oss förståelse kring problemen kring ekonomistyrning och vad som är en mer eller mindre effektivt styrd verksamhet.

Vidare ska Ouchis (1979) matris hjälpa oss att analysera vilken styrstrategi de två organisationerna använder sig av samt för- och nackdelarna med dessa. Vi kommer även använda oss av Pihlgren och Svenssons (1989) modell som analyserar hård respektive mjuk styrning för att se vilken grad av handlingsfrihet medarbetarna på olika organisationerna har samt hur deras arbete kontrolleras. Slutligen kommer teorierna kring framväxten av den moderna verksamhetsstyrningen och i synnerhet teorierna kring inre och yttre effektivitet att ligga till grund för vår analys av båda verksamheterna.

3. Metod

Följande kapitel beskriver den metod som legat till grund för uppsatsens framtagande.

Kapitlet inkluderar en diskussion kring det vetenskapliga förhållningssättet, redogör för studiens trovärdighet och forskningsetiska aspekter samt ger kritik mot de källor och metoder som använts.

3.1 Vetenskapligt förhållningssätt

Genom vår jämförelsestudie av två verksamheters styrning ämnar vi få en djupare förståelse för styrmetoderna i dessa organisationer. Intresset ligger inte i att mäta vissa begrepp, vilket skulle antyda en kvantitativ ansats, utan vi vill genom semistrukturerade intervjuer samt dokumentanalyser öka förståelsen för hur dessa verksamheter fungerar. Dessa två metoder är vanligt förekommande vid undersökningar av kvalitativ art (Bryman, 2002). Fokus vid dessa intervjuer är en tolkning av det som sägs av respondenterna. Vi tror inte att vi kan komma fram till någon generell sanning för hur verksamheter som hanterar hemlösa alltid ska styras utan vi vill istället se till de särdrag och likheter som dessa två organisationer har. Även detta är ett vanligt arbetssätt inom den kvalitativa forskningen (Bryman, 2002).

Det som sägs i våra intervjuer är intervjuobjektens egna föreställningar och tankar kring den styrning som existerar eller icke existerar. Dessa idéer ligger till grund för den tolkning som vi gjort och inom hermeneutiken ägnar man sig åt just detta; att tolka världen. Enligt Andersson (1982) finns det en skillnad mellan fysiska och sociala fenomen. De sociala fenomenen som hermeneutiken ofta tolkar innefattar just kulturella och psykiska faktorer. Eftersom att vi genom intervjuundersökningar vill förstå hur organisationen och arbetssätten fungerar bygger vår studie därmed på ett hermeneutiskt synsätt.

Enligt Eriksson & Wiedersheim-Paul (1999) finns det tre olika metoder att använda sig av då man undersöker ett problem. Dessa är induktion, deduktion och abduktion. Den induktiva metoden innebär enligt Bryman (2002) att forskarna skapar ny teori genom att samla in data och information från verkligheten. De slutsatser som forskarna gör från att studera verkligheten utifrån en forskningsansats formar således en ny teori. I den deduktiva metoden gör forskarna istället antaganden från redan existerande teorier och ställer hypoteser utifrån dessa. Genom datainsamling testas dessa hypoteser som antingen bekräftas eller avfärdas som sedan stärker eller försvagar en teori (Bryman, 2002). Dock menar Alvesson och Sköldeberg (1994) att den deduktiva metoden inte nödvändigtvis eliminerar den induktiva och vice versa. De menar

vidare att båda metoderna kan tillämpas genom abduktion. Abduktion är en process där den teoretiska ramen, insamlandet av empiri och analysen utvecklas parallellt och därför är den lämplig då forskarna ämnar skapa ny teori (Alvesson och Sköldeberg, 1994).

Den metod som vi använt oss av är av abduktiv karaktär men med en deduktiv utgångspunkt. Detta innebär att vi har studerat tidigare teorier kring vårt valda område som vi sedan använt för att skapa och ställa våra intervjufrågor utifrån. Den abduktiva metoden har möjliggjort att vi fått en större förståelse för problemet och området då vi ständigt kunnat växla mellan teori och empiri.

3.2 Forskningsmetod

Data till den empiriska studien har samlats in på två olika sätt från de utvalda organisationerna. Delvis genom intervjuer och delvis genom insamling av relevanta dokument som analyserat.

3.2.1 Dokumentanalys

För att kunna besvara studiens forskningsfrågor har vi genomfört analyser av dokument som vi tagit del av från Stockholms stad och Stockholms stadsmission. Syftet med dokumentanalysen har varit att få en tydligare bild över hur organisationerna fungerar. Dokumenten visar det som kommuniceras internt och ibland även externt i verksamheterna och har därmed fungerat som ett komplement till de utförda intervjuerna. Vi har studerat följande dokument:

Stockholms stad
Verksamhetsplan för Enheten för hemlösa
Stockholms stads strategi för att motverka hemlöshet
Stockholms stadsmission
Strategidokument "Kompassen"
Resultatbaserat styrkort

Figur 3: Dokumentanalys

Dokumentanalysen återfinns i först delen av analysen (kapitel 5.1). Detta då analysen av dokumenten bidragit till vår analys i sin helhet och därför anser vi att det underlättar för läsaren att all analys finns samlad under ett kapitel.

3.2.2 Intervjumetod

Den huvudsakliga metoden vi använt oss av för att samla in empirisk data är semistrukturerade intervjuer. Det som kännetecknar denna typ av intervjuer är att man följer förberedda frågor samtidigt som de ger utrymme till följdfrågor (Bryman, 2002). Vi har inför varje intervju skickat ut en presentation av vår studie med de frågor som vi hoppas få svar på till de utvalda

intervjupersonerna. Syftet med detta var att ge intervjupersonerna tid att sätta sig in i ämnet, förbereda sig samt att förstå vad vår studie kommer att behandla. Intervjuguiden (som återfinns i bilaga 1) som skickats ut till våra respondenter följer fyra huvudsakliga teman. Målet med intervjuerna har varit att låta respondenterna själva ta upp relevanta punkter för studien samt att prata mer generellt om ämnet och ge möjlighet till personliga synpunkter.

Intervjuteman

Kontroll och handlingsfrihet
Styrning
Effektivitet
Samarbetet mellan de två organisationerna Stockholms stad och Stockholms stadsmission

Figur 4: Intervjuteman

Totalt har fem intervjuer genomförts. Vid tre av intervjuerna medverkade två personer samtidigt vilket innebär att det totala antalet respondenter uppgår till åtta. Fyra av de fem intervjuerna har skett i ett avskilt rum på respektive organisation och har pågått i 50-60 minuter medan den femte skedde över telefon och pågick i 35 minuter. Miljön har varit avslappnad och intervjuerna har varit i samtalsform. Varje intervju har med respondenternas godkännande spelats in och sedan delvis transkriberats utifrån vad som ansågs relevant för studien. Anledningen till att vi valt att inte helt transkribera varje intervju är att det kan vara väldigt tidskrävande (Bryman, 2002). Vi anser dock inte att vi gått miste om relevant information då vi fortfarande noga lyssnat igenom samtliga intervjuer. Inspelning av intervjuerna har varit till fördel för vår studie då vi både är intresserade av vad de säger, hur de säger det samt för att kunna fokusera på att ställa följdfrågor.

3.2.2.1 Urval av intervjupersoner

För att få fram respondenter till våra intervjuer har vi använt oss av ett målinriktat urval. Målinriktat urval är oftast rekommenderat vid kvalitativa metoder då urvalet bygger på strategiska val där forskaren vill hitta samstämmighet mellan forskningsfrågor och intervjupersoner (Bryman, 2002). Vi har således velat intervjua de personer som vi ansett relevanta i relation till våra forskningsfrågor. I vårt fall har det inneburit personer med olika befattningar inom de två verksamheterna Stockholms stads enhet för hemlösa och Stockholms stadsmission. Vi har intervjuat ekonomichefer, verksamhetsansvariga, social- och enhetschefer samt handläggare och ombud som står i direkt kontakt med de hemlösa. Därmed har vi intervjuat personer på fyra nivåer i vardera av de två organisationerna, vilket innebär att vi fått flertalet perspektiv på styrning, effektivitet och hur organisationen fungerar.

För att hitta passande respondenter för vår studie tog vi först kontakt med personer på en ledningsnivå inom respektive organisation. I detta fall ekonomichef på Stockholms stad samt socialchef på Stockholms stadsmission. För att få ett bredare perspektiv på styrningsfrågorna fick vi sedan via dessa chefer vidare kontakt med intressanta intervjuobjekt. Det urval som vi använt oss av är således ett så kallat snöbollsurval. Detta innebär att vi via vissa personer successivt har letat oss vidare till andra intervjuobjekt (Bryman, 2002).

3.3 Metod- och källkritik

3.3.1 Primär- och sekundärdata

I vår studie har vi använt oss av både primär- och sekundärdata. Primärdata består av de intervjuer som vi genomfört med personer i olika befattningar på de två valda verksamheterna. Primärdata är data som forskaren själv har samlat in (Bryman, 2002). Utöver dessa intervjuer har vi samlat in sekundärdata genom dokumentanalyser på de styrdokument vi fått ta del av från respektive organisation. Det positiva med sekundärdata är att vi har fått mer information som berikat vår empiri, men det kan också medföra viss problematik. Aspekter som har varit viktiga att ha i åtanke är att det kan vara svårt att fullt kunna sätta sig in i informationen eller ha någon kontroll kring hur den framkommit då vi inte samlat in den själv (Bryman, 2002).

3.3.2 Reliabilitet och validitet

Reliabilitet behandlar frågan om huruvida resultaten från undersökningen är pålitliga och följdriktiga. Alltså om resultaten skulle bli de samma om undersökningen utfördes på nytt. En undersöknings reliabilitet är av större vikt då man har en kvantitativ inriktning snarare än kvalitativ då den kvantitativa forskaren syftar att få reda på om ett visst mått är pålitligt eller inte (Bryman, 2002). Den forskningsansats vi använt oss av är av kvalitativ art och vi har inte haft möjlighet att genomföra intervjuerna vid fler tillfällen. Det hade även varit omöjligt att återskapa den sociala miljön vid varje intervjutillfälle. Det är därmed svårt att säkerställa om studiens resultat får hög reliabilitet. Enligt Bryman (2002) kan dock reliabiliteten anses vara hög om man tar hänsyn till den situation som råder vid intervjutillfället, vilket är ytterligare en anledning till att vi valde att spela in intervjuerna.

En undersöknings validitet uppskattas från hur pass bra forskaren mäter det som hen påstår sig mäta. Alltså en bedömning om huruvida slutsatserna från en undersökning kan kopplas samman eller inte (Bryman, 2002). Som nämnt ovan har inspelning och transkribering av intervjuerna minimerat feltolkningar samt möjliggjort att vi kunnat återge många viktiga aspekter. Enligt Bryman (2002) kan forskaren öka en undersöknings validitet genom

triangulering. Detta innebär att hen använder sig av olika metoder vid insamlingen av data som sedan jämförs vilket ger undersökningen ett bredare perspektiv. För att öka validiteten genom triangulering har vi genomfört intervjuer på flera olika nivåer i varje organisation samt att vi har granskat olika typer av styrdokument.

3.3.3 Metod- och källkritiska problem

Ett källkritiskt problem som vi har haft i beaktning när vi genomfört våra intervjuer är tolkningsproblematiken. Det är upp till oss som forskare att tolka svaren från intervjuerna och frågorna vi ställt kan ha varit ledande för respondenterna. Detta var särskilt viktigt för oss att ha i åtanke vid förberedandet av intervjufrågorna samt genomförandet av intervjuerna. Det fanns även en risk att personerna svarade oärligt eller att ett svar skiljde sig från hur verkligheten ser ut. Eftersom vi skickade ut frågorna i förväg till våra respondenter fanns det också en risk för att de kunnat förbereda sina svar och diskutera dem med andra personer. Vi valde dock att göra detta för att respondenterna skulle förstå studiens syfte samt upplägg av intervjun. Vi tror också att de därmed har känt sig mer bekväma med att bli inspelade under intervjuerna.

En av intervjuerna har skett över telefon och varit något kortare. Detta har inneburit en svårighet för oss att tolka kroppsspråk och uttryck samt att det har försvårat förståelsen och tolkningen av det respondenten säger. Tre av intervjuerna har skett med två intervjuobjekt samtidigt och vid dessa tillfällen har en risk funnits för att de påverkat varandras svar. Vi har försökt ha detta i beaktning vid tolkning av intervjuerna.

Vi har även hållit oss kritiska till den litteratur och teori som vi tagit del av och även här kan vår tolkning ha utgjort ett problem. Styrning är ett vitt och väl forskat begrepp och det har därför varit omöjligt att ta del av all litteratur. När vi har letat litteratur har även vår tid varit begränsad vilket kan ha lett till att något relevant kan ha missats. Sammanfattningsvis har vi hållit oss kritiska till all den information vi samlat in, den litteratur vi läst samt till vår egen tolkningsförmåga.

3.3.4 Forskningsetiska aspekter

Det finns fyra forskningsetiska principer som forskare ska rikta sig efter enligt Vetenskapsrådet (2002) för att skydda de individer som deltar i forskningsprojekt. Vår studie som består av intervjuer behöver beakta flertalet av dessa principer och det är viktigt att samtliga personer som deltagit i vår studie förstått syftet med undersökningen samt att de själva har bestämt över sin medverkan.

Även konfidentialitetskravet har varit av yttersta vikt i vår studie. Då vi har varit i kontakt med personer som har beskrivit hur deras verksamheter ser ut har det varit viktigt att känsliga uppgifter behandlades konfidentiellt, därmed har vi valt att inte skriva ut någons namn i vår uppsats. Slutligen ska nämnas att uppgifterna vi har fått fram i vår studie inte har använts i något annat syfte än till just denna uppsats.

4. Empiri

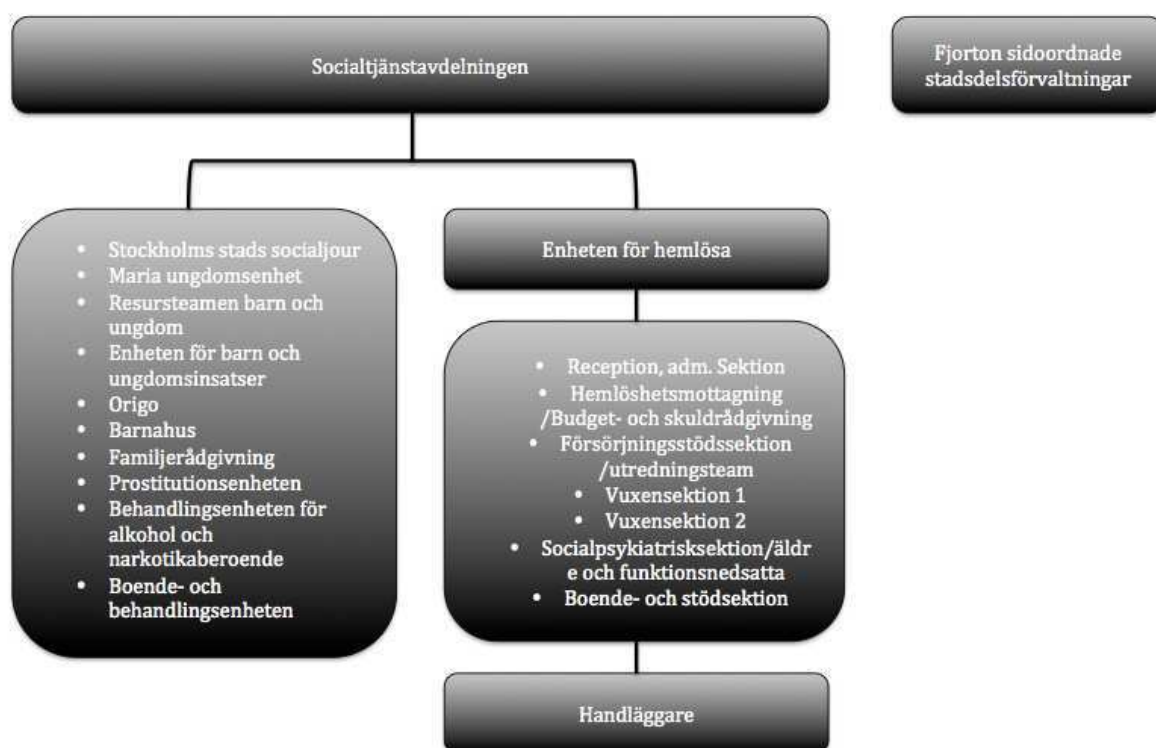
I detta kapitel presenteras den information vi har fått fram vid våra intervjuer. Kapitlet är uppdelat efter verksamhet och presenterar först det empiriska materialet inhämtat från Stockholms stads enhet för hemlösa följt av Stockholms stadsmision.

4.1 Stockholms stads enhet för hemlösa

4.1.1 Bakgrund

Intervju med:

- Ekonomichef Socialtjänsten
- Verksamhetssekreterare Socialtjänsten
- Sektionschef på Enheten för hemlösa
- Biståndshandläggare på Enheten för hemlösa



Figur 5: organisationsstruktur Stockholms stad

Socialtjänsten i Stockholms stad tillhör Socialnämnden och socialt arbete bedrivs utifrån fjorton geografiskt utplacerade stadsdelsförvaltningar. Stadsdelsförvaltningarna "köper" tjänster eller funktioner av socialtjänstavdelningen då dessa är för små för att bedriva dessa verksamheter själva. Socialnämnden är inte överordnade stadsdelsförvaltningarna men tar fram riktlinjer för hur arbetet ska ske och de har även en stor forskningsenhet för att utveckla det sociala arbetet i staden.

Inom socialtjänsten finns elva enheter där enheten för hemlösa är den enda som är myndighetsutövande (se organisationsstruktur föregående sida). Detta innebär att Socialtjänstlagen reglerar en stor del av arbetet och de anställda träffar och fattar beslut för klienter, till skillnad från andra enheter som fattar beslut på uppdrag av någon annan myndighet. Enheten för hemlösa är den enhet som tar emot hemlösa vuxna personer som inte har varit skrivna vid någon stadsdel under de senaste två åren. Det är också vanligt förekommande att individerna har någon form av psykisk störning eller missbruk. Enligt verksamhetssekreteraren och ekonomichefen har man dock börjat träffa fler personer som inte lider av någon sjukdom eller missbruk utan bara saknar en bostad. Enligt ekonomichefen är cirka 800 av stadens hemlösa aktuella för enheten för hemlösa medan resterande individer hanteras av stadsdelsförvaltningarna eller väljer att inte ha någon kontakt med socialtjänsten överhuvudtaget. Alla hemlösa i Stockholm är därmed inte i kontakt med enheten för hemlösa. På enheten för hemlösa finns det åtta sektioner och sammanlagt 72 anställda.

När en hemlös individ kommer till enheten för hemlösa genomförs först en utredning om vilken stadsdelsförvaltning individen tillhör och sedan fattas beslut om vilken eller vilka åtgärder som behövs. Enligt ekonomichefen och verksamhetssekreteraren är det viktigt att rätt insatser sätts in och därmed är det vanligt att det kan uppfattas som att varje utredning kan ta lång tid. Sektionschefen och handläggaren håller med om att det är viktigt att rätt insatser sätts in men påpekar att det är en stor organisation och att det finns vissa effektivitetsproblem. Enligt verksamhetssekreteraren använder sig mottagningsenheten av olika standardiserade utredningsmodeller för att få reda på var klienten befinner sig.

4.1.2 Styrning

Enligt ekonomichefen använder sig Stockholms stad per definition av målstyrning även om styrningen har blivit mer resultatbaserad. Tidigare hade staden en mer definierad form av målstyrning. Med detta menar han att det idag har blivit mer fokus på vilka resultat som uppnås snarare än på att nå vissa mål. Stockholms stad använder ett webbaserat verktyg benämnt integrerat ledningssystem. Detta innebär att kommunfullmäktige upprättar stadens vision, inriktningsmål och mål för verksamhetsområden. Respektive nämnd upprättar därefter mer

verksamhets-specifika mål som varje utförarenhet upprättar sina åtaganden efter och där de beskriver vad de ska göra för att nämndmålen ska uppfyllas. Nämnden och enheterna upprättar även indikatorer som påvisar uppfyllelsen av mål och åtaganden. På enheten för hemlösa har det tagits fram en verksamhetsplan. Denna har vi fått ta del av och en dokumentanalys presenteras i analyskapitlet.

Enligt ekonomichefen har resultatstyrningen utvecklats fram under flera år för att kunna konkretisera målen. Enligt samtliga respondenter kan det vara svårt för en hemlös att få ett boende om personen är en aktiv missbrukare eller lider av någon psykisk störning. Således måste de olika enheterna börja med att formulera uppdragen och sedan sina åtaganden. Resultatet som mäts sedan är det för själva individen. Det finns alltså både breda mål och mått på verksamhetsnivå samt mål på individnivå.

Sektionschef berättar vidare att hennes sektion arbetar aktivt med verksamhetsplanen och de åtaganden som sektionen har. Hon kommenterar att det står kort om varje sektionens åtaganden men att verksamhetsplanen ändå genomsyrar det dagliga arbetet. Enligt henne finns och mäts flertalet "mjuka" värden i verksamhetsplanen för att ha en motvikt till hårda budgetvärden. Exempel på detta är en brukarenkät som mäter olika aspekter av klienternas upplevelse av det stöd och de insatser de får från sektionen. Hon påpekar att det trots allt är människor de arbetar med och att människor aldrig kommer att ha ett hårt värde. Sektionschefen anser att budget kontrollerar en stor del av det arbete som genomförs och att fokus ligger på att hålla budgeten. Dock är andra åtaganden som rör kvalitet och rättssäkerhet också av stor betydelse. Enligt biståndshandläggaren, som arbetat på enheten sedan år 2007, arbetar de anställda mer aktivt med verksamhetsplanen nu än tidigare. Hon anser att arbetet på den sektion hon nu arbetar på är mer organiserat samt att det har blivit roligare att arbeta då förändring och resultat tydligare syns. Enligt ekonomichefen har det medfört en stor skillnad att få alla medarbetare att veta vilket uppdrag de arbetar mot och vilken del i kedjan de utgör.

Enheten för hemlösa är myndighetsutövande och enligt verksamhetssekreteraren är lagstiftningen, riktlinjer och de föreskrifter som styr socialtjänsten ett tryggt och säkert system. Hon arbetar dock inte direkt med klienter men säger att det aldrig framkommit att lagstiftningen skulle utgöra ett hinder för det dagliga arbetet. Sektionschefen och biståndshandläggaren håller med om att lagstiftningen styr det dagliga arbetet på enheten. Dock anser sektionschefen att det går att diskutera vad lagarna säger och hur dessa tolkas olika beroende på person.

Ett exempel som hon tar upp är tolkningen av Socialtjänstlagen där det står att alla har rätt till en skälig levnadsnivå. Hon anser att det är svårt att definiera vad skäligt innebär och det beror på varje individs personliga uppfattningar och erfarenheter. Hon påpekar att hemlösa ofta har mindre krav och därmed kan skälig levnadsnivå vara lägre för dem än för andra. Enligt henne har vissa klienter behov inom flera områden vilket gör att de anställda måste följa flera lagar och riktlinjeområden. En individuell bedömning görs när klienten inte solklart passar in i något av dem och flera behovsområden måste kombineras.

Vidare anser hon att det ingår i handläggarpprofessionen att kunna bedöma det individuella behovet och att varje handläggare måste kunna stå för sitt beslut. Hon anser vidare att det är viktigt att en myndighetsperson aldrig glömmer att de riktlinjer som kommunpolitiker tagit fram står under lagen, även om dessa tillsammans med praxis är till hjälp vid varje bedömning. Enligt lagstiftningen är det alltid en individuell bedömning som ska göras och hon anser därför att det kan innebära en risk att fastna i att arbeta efter riktlinjer istället för varje individs behov.

4.1.3 Handlingsfrihet och kontroll

Enligt verksamhetssekreteraren och ekonomichefen finns det ingen handlingsfrihet för de anställda i förhållande till lagen och ytterst liten del kan vara tolkningsfrågor. Anställda ska följa riktlinjer, föreskrifter och lagstiftning. Detta för att alla individer ska behandlas lika när det gäller exempelvis bidragsbelopp, behandling eller stödboende. Enligt de båda fattar de anställda inte enskilt beslut om insatser utan det sker alltid i samråd med närmaste chef eller genom sittningar där aktuella beslut går igenom. Det sker inte uppföljning av vartenda beslut som fattas utan det sker löpande. Däremot görs en regelbunden uppföljning av resultat och budget samt de åtaganden som varje sektion har i verksamhetsplanen.

Sektionschef och biståndshandläggare säger att graden av handlingsfrihet under lagen skiljer sig mellan de åtta olika sektionerna inom enheten för hemlösa. Detta för att alla sektioner har olika uppdrag och följer mer eller mindre detaljerade riktlinjer. Enligt biståndshandläggaren har alla handläggare i Stockholms stad en delegation som de arbetar efter och om det är vissa kostnader som överskrider budget tar de upp det med sin chef. I övrigt anser hon att hon har ett relativt stort handlingsutrymme under sitt ansvar och att handlingsfriheten på sektionen där hon arbetar är större än på andra sektioner. Detta tror sektionschefen bland annat beror på att chefen för denna sektion tror på stort handlingsutrymme för de anställda, att det ger dem glädje i arbetet samt att det passar för det arbete som de genomför.

Inom alla enheter som kommer i kontakt med hemlösa får medarbetarna ett definierat rimligt krav på vad de förväntas uppnå. Enligt den sektionschefen finns det ett snitt på hur många klienter en handläggare ska ha men att det också beror på hur aktiva ärendena är. För att följa upp arbetet med varje individ har handläggarna regelbundna klientgenomgångar med sin sektionschef för att utvärdera klienternas nuvarande position och framsteg där målet är att komma ur hemlöshet. Enheten för hemlösa har också andra mål än att minska hemlösheten. Dessa framgår i verksamhetsplanen och är exempelvis att 75 % av alla klienter under 65år ska delta i någon form av sysselsättning.

4.1.4 Relationen till Stockholms stadsmission

Samtliga intervjurespondenter ser frivillighetsorganisationerna i Stockholm som ett komplement till den offentliga verksamheten. Dock ska de enligt verksamhetssekreteraren och ekonomichefen egentligen inte bedriva samma verksamheter som socialtjänsten utan deras berättigande ligger i att de är ett komplement. Däremot gör de det i viss mån exempelvis genom att bedriva arbete på entreprenad samt att de konkurrerar med Carema Care AB och Attendo Individ och Familj AB i vissa lägen. Staden har dock många samarbeten med Stockholms stadsmission.

I och med att Stockholms stad ger bidrag till Stockholms stadsmission följer de upp arbetssätten och resultaten hos Stockholms stadsmissions offentligt finansierade verksamheter. Enligt ekonomichefen finns det sedan hösten år 2012 en överenskommelse mellan frivillighetssektorn och kommunen där det finns ett standarddokument för bidragsgivning och uppföljning. Två personer arbetar heltid med uppföljning av styrning och resultat på frivillighetsorganisationer samt andra privata aktörer.

Sektionschefen poängterar att den stora skillnaden mellan deras arbete och en frivillighetsorganisations arbete är att enheten för hemlösa ger avslag eller bifall vid ansökan om insats. Hon anser att Stockholms stadsmission gör ett fantastiskt jobb men påpekar frivillighetssidan inte alltid förstår myndigheternas jobb. Sektionschefen anser att det skulle vara bra för de anställda på Stockholms stadsmission att få mer kunskap om myndighetsutövning och socialtjänstens arbetssätt för att förhindra att de klienter som de möter missförstår sina rättigheter. Hon anser vidare att det är viktigt att komma ihåg att ombud ser klienten där myndigheten inte gör det samt att det måste vara frustrerande för de ideella aktörerna att inte kunna hjälpa till i den mån de vill om en ansökan av insats skulle avslås.

Enheten för hemlösa har tillsammans med uppsökarenheten för vuxna, medborgarkontoret för vuxna, samt vårdcentralen för vuxna ett brukarråd med möten tre till fyra gånger per år. I mötena finns representanter för brukarna som utses av klienterna och de frågor som tas upp handlar bland annat om bemötande och vad som kan bli bättre. Det genomförs även utvärderingar genom en brukarenkät som varje klient fyller i. Enligt samtliga intervjurespondenter är flertalet klienter nöjda med den service de fått från enheten för hemlösa. Däremot anser verksamhetssekreteraren att eftersom det bland annat är kopplat till ekonomiskt bistånd så är det svårt att alltid få en grupp nöjda klienter. Biståndshandläggaren och sektionschef upplever inte att de träffat många klienter som tappat förtroende för socialtjänsten utan snarare att de personer de träffar är tacksamma för det arbete som genomförs.

4.1.5 Effektivitet

Både ekonomichef och verksamhetssekreterare är av uppfattningen att arbetet på enheten för hemlösa är effektivt. Detta för att de är så pass styrda av lagstiftningen samt att de genomför ständig uppföljning av arbetet. Enheten för hemlösa använder sig inte av ett balanserat styrkort men däremot finns ett embryo framtaget. Detta har det dock varit svårt att hitta bra variabler till enligt ekonomichefen. Han anser vidare att verksamheten ständigt måste effektiviseras eftersom kostnaderna ökar och att man just nu tittar på hur arbetet kan förändras för att kunna behålla en god kvalitet samtidigt som resurserna utnyttjas mer flexibelt. Enligt verksamhetssekreteraren har konkurrensutsättningen varit bra för verksamheten. Det har bidragit till att de har kunnat se på budgetarbetet från ett annat perspektiv och kunnat fokusera på verksamhetsinnehåll och uppdragsformuleringar.

Sektionschefen anser att hennes sektion är effektiv men att det förvaltningsmässigt finns vissa effektivitetsproblem. I organisationen finns fyra chefsnivåer och enligt henne har det framkommit att personalen uppfattar det som att det är långt mellan dem och högsta chef. Dock anser hon att hon som chef inte har några problem att nå ledningen. Hon säger vidare att det är tråkigt att personalen känner så då det finns en risk att de går miste om viktig information som bör gå genom alla led, både uppåt och nedåt. Hon tycker att det ibland känns som att organisationen tror att den är större än vad den egentligen är och att det aldrig kan bli kostnadseffektivt om det är svårt för de anställda att föra fram sina åsikter till högre nivåer.

Hon anser även att personalpolitik borde prioriteras högre och att desto bättre personalen mår desto mer kommer den att leverera. Hon tycker att det finns en byråkrati i kommuner som lever kvar och det finns mycket att lära från privat sektor, exempelvis i hur serviceminded organisationerna är och hur marknadsföring sker. Hon anser vidare att kommunerna borde bli bättre på marknadsföring för att lyfta fram allt bra arbete de genomför då det sällan framgår vad som är bra och fungerar.

Stockholms stad har en nollvision för hemlöshet som mål. Verksamhetssekreteraren anser vidare att det finns en möjlighet att ha noll hemlösa men att det beror på många faktorer. Hon anser att om det skulle tilldelas mer resurser i budget för att bygga ut stödboenden och frigöras lägenheter skulle de komma närmare målet. Hon och ekonomichefen anser dock att mer monetära medel inte alltid hjälper.

Både biståndshandläggaren och sektionschefen anser att de inte tilldelas tillräckligt med monetära resurser för det arbete de genomför och att hemlösheten skulle minska om budgeten ökade. De anser att socialtjänsten i många fall är för fokuserad på att hålla ner kostnaderna istället för att se ett hållbart resultat hos individerna. Sektionschefen anser vidare att det kommer behövas mer långsiktigt tänk utifrån socialstyrelsens påbud om att socialtjänsten måste börja arbeta mer evidensbaserat. Om budgeten för sektionschefens sektion delas på antal klienter, får klienterna endast kosta 700 kronor per natt. Den placering som behövs styrs av klientens behov och finns ett stort behov kostar placeringen betydligt mer än hos en klient med mindre behov. Klienterna vid hennes sektion har dock ofta stora behov där en placering för 700 kronor per natt inte räcker till.

Enligt biståndshandläggare och sektionschef präglas enheten för hemlösa av ett missbrukstänk och en gammaldags hantering av klienterna då detta har varit den största målgruppen tidigare. Dock handlägger inte sektionen som sektionschefen eller biståndshandläggaren arbetar på missbruksärenden. Sektionschefen säger att Socialtjänsten även har helt andra klientgrupper bland de hemlösa idag och att det tar tid att ställa om arbetet. Hon påpekar att vissa klienter som beviljats insatser genom missbruksteam tidigare år inte har kunnat tillgodogöra sig den hjälp de fått på grund av att de haft ett funktionshinder i grunden. Om rätt insats utifrån funktionshinder hade satts in hade man förmodligen nått ett annat resultat. Enligt henne finns det klienter som bott på stödboenden i flera år och om rätt bedömning gjorts från början hade flera års dygnskostnader kanske inte funnits. Således anser hon att det finns ett kortsiktigt tänk som går från budgetår till budgetår. Hon tycker därför att det istället borde tas fram en tre, fem eller tio års plan och att det är särskilt viktigt att se ett bra resultat eftersom verksamheten finansieras av skattemedel.

Ett effektivitetsproblem som sektionschef och biståndshandläggaren tar upp är när det råder skilda meningar om vilken stadsdelsförvaltning en individ tillhör eller om de är aktuella på enheten för hemlösa. När hemlöshetsmottagningen gör en tillhörighetsutredning med varje klient finns det flertalet riktlinjer att följa. I varje beslut får också varje stadsdelsförvaltning samt enheten för hemlösa framföra sina åsikter. Båda upplever att de olika stadsdelsförvaltningarna är rädda för en ökad kostnad och att de därför kan vara motvilliga att ta ansvaret för en individ, även om de självfallet bryr sig om sina klienter. Sektionschefen anser dock att det måste få kosta pengar och att tillhörighetsindelningen är ineffektiv i de fall stadsdelsförvaltningarna och enheten för hemlösa inte är överens. Hon föreslår att det borde ses över om en mottagning som sköter stadsdelstillhörigheten för hela staden skulle fungera.

Sektionschefen anser vidare att om det skulle räknas på den arbetstid som lades ner på denna problematik så framkommer ytterligare en förklaring till varför det är ett effektivitetsproblem. Tittar man bara på hårda fakta och vad arbetstiden kostar så tror hon att mycket av budget kan sparas och användas till annat. Enligt henne och biståndshandläggaren kan det ta lång tid att avgöra en persons tillhörighet, dock är lagen och riktlinjerna tydliga med att personen ändå ska få de insatser den behöver utan att behöva vänta ut ett beslut. Faktum att det tar tid och att individer skickas runt mellan olika förvaltningar är också någonting som bidrar till ett ökat mänskligt lidande. En klient kan ha gått igenom fyra anställda som arbetat hårt med denna innan klienten kommer rätt. Det är både klientvänligt och innebär en hög kostnad.

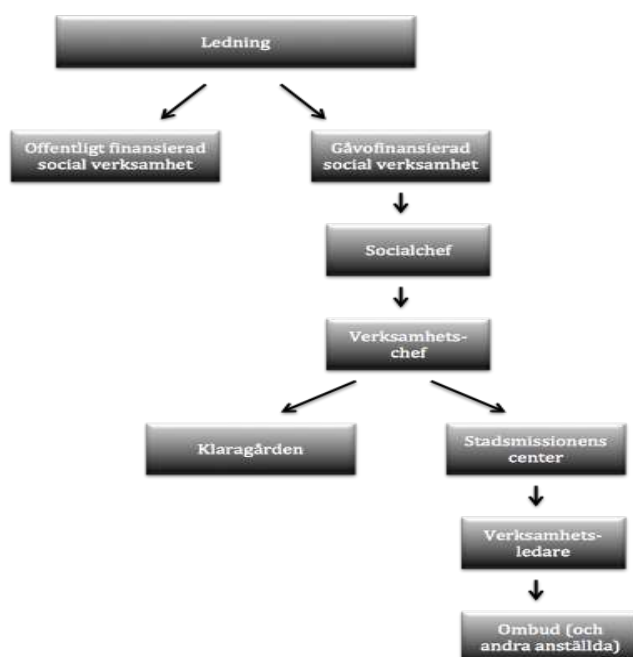
Samtliga fyra intervjupersoner anser att bristen på bostäder är en stor bidragande faktor till hemlösheten i Stockholm. Sektionschefen anser att boenden är den viktigaste resursen och utan dessa spelar det ingen roll om de monetära medlen ökar.

4.2 Stockholms stadsmission

4.2.1 Bakgrund

Intervju med:

- Ekonomichef
- Controller
- Socialchef för gåvofinansierade verksamheterna
- Ombud på Stockholms stadsmissions center



Figur 6: organisationsstruktur Stockholms stadsmission

Stockholms stadsmissions sociala verksamhet är uppdelad i en gåvofinansierad och en offentligt finansierad verksamhet, där projekten ofta drivs för eller i samarbete med staden. Vi har intervjuat ekonomichef och controller för hela organisationen samt socialchef för den gåvofinansierade verksamheten och ombud som arbetar på Stadsmissionens center, som är en del av den gåvofinansierade verksamheten som endast arbetar med hemlöshet (se karta över organisationsstruktur föregående sida).

Stadsmissionens center är ett daghärberge, där människor i akut hemlöshet eller med missbruk hjälps. På förmiddagarna drivs basbehovsverksamheten som innebär att deltagarna får möjlighet att duscha, äta, tvätta och vila. På eftermiddagarna drivs istället en ombudsverksamhet, där hemlösa har möjlighet att på individnivå träffa ett ombud som hjälper dem på olika sätt att försöka ta sig ur sin situation. Det kan vara allt från att hjälpa till med att skaffa ID kort till att finnas till hands och länka i kontakten med myndigheter. Den tredje

pelaren av verksamheten är uppsökarverksamhet, där personalen söker upp hemlösa för att bygga relationer och försöka länka dem vidare till bl.a. Stadsmissionens center. På centret arbetar åtta ombud, ett ekonomibiträde, en kock, verksamhetschef, verksamhetsledare samt fem personer på nattjouren och ett antal timanställda. Centrets målgrupp är de människor som kan tillgodogöra sig det svenska socialförsäkringssystemet.

4.2.2 Styrning

Styrningen är uppdelad i två delar enligt socialchefen. Dels en måldelning där verksamheten styrs utifrån en verksamhetsparagraf som är förankrad i stadgarna. Utifrån detta har en vision och övergripande målsättning tagits fram om en mänskligare stad. Vidare har ett strategidokument utifrån detta tagits fram som heter "Kompassen". Det finns även ett resultatbaserat styrkort som är under bearbetning. Båda dessa dokument har vi tagit del av och analyserat i analyskapitlet.

Controllern och ekonomichefen kan inte precisera någon specifik styrmetod som används i organisationen. Controllern nämner att styrkortet är en form av resultatbaserad styrning, men det finns inget uttalat epitet för den genomgående styrningen i organisationen. Ekonomichefen ser en problematik i att använda samma sorts styrning i organisationen, då verksamheterna skiljer sig åt markant. Han menar att styrning och mätning alltid har varit centralt för Stockholms Stadsmission men att styrkortet är ett försök att göra styrningen mer likriktad i organisationen. Styrkortet är dock anpassat för olika verksamheter då det är problematiskt att likrikta för mycket. Det går exempelvis inte att helt jämföra Stockholms stadsmissions kaféverksamhet med centret då de bedriver helt skilda verksamheter. Ekonomichefen anser att prestationsmätningen i organisationen följer ett trial-and-error upplägg där det som inte fungerar successivt förändras. Redan idag ser han problematiskt på flertalet av de prestationsmätningarna som används, något som troligen kommer att förändras med tiden.

4.2.3 Handlingsfrihet och kontroll

Genom att arbetet med hemlösa grundar sig i ett professionellt förhållningssätt så finns det flertalet ramar att förhålla sig till som anställd. Dessa ramar baserar sig på erfarenheter med långvarigt socialt arbete och är därmed ingenting som är bestämt uppifrån. Det är viktigt, menar ombudet, att inte styras för mycket av hjärtat då det är en högrisk verksamhet att arbeta med hemlösa. Därmed krävs särskilda förhållningssätt i mötet med deltagarna. Ombudet vill undvika att benämna det "regler". Han menar att trots att det finns ett fåtal lathundar så är det endast tyst kunskap det handlar om. Om ett ombud eller verksamheten inte når sina mål finns det inte några större konsekvenser. Däremot om ett ombud inte har några deltagare i ombudskap så skulle frågor väckas kring detta. Därmed kan andel hemlösa i ombudskap fluktuera en del.

Socialchefen tror att deras medarbetare har ganska stor handlingsfrihet i det individuella behandlande arbetet. Då de inte är myndighetsutövande behöver de inte säkerställa rättssäkerhet på samma sätt som en myndighet. I den offentligt finansierade verksamheten åligger det däremot lägre handlingsfrihet på grund av lagstiftningen som behöver följas i arbetet för staden. Enligt socialchefen är kvalitet i bemötande och samtal viktigt. Det finns självklart delar av arbetet som innebär mindre handlingsfrihet då medarbetare måste förhålla sig till budget, sekretess eller anmälningsskyldighet till exempel. Hon berättar vidare att Stockholms stadsmission har något som benämns med-ledarskap som innebär att medarbetarna är med i verksamheten och säkerställer kvalitet. Det är därmed inte endast en process från ledningen.

Kontroll finns i både den gåvofinansierade och offentliga verksamheten, exempelvis så sker stickprover på den dokumentation som upprättas av medarbetarna. Det är även viktigt att medarbetarna kan argumentera väl för de beslut som fattas.

4.2.4 Relationen med Stockholms stad

Det finns en allmän misstro för Socialtjänsten bland de hemlösa, många av människorna har fått för mycket piskor och för lite morötter. Detta gäller speciellt för de människor som har sökt sig till Socialtjänsten på grund av missbruk, menar ombudet. Han upplever att Socialtjänsten sätter upp flertalet orimliga krav som de hemlösa förväntas möta. Exempelvis måste de närvara vid ett antal möten men om de missar ett av dessa står de utan hjälp från Socialtjänsten. Systemet är därmed problematiskt utformat för dessa människor. Lever man som hemlös och missbrukare kan det vara svårt att passa tider menar ombudet. På Stockholms stadsmissions center hjälper de anställda de hemlösa genom att stötta och gemensamt hålla rätt på viktiga möten.

En del av centrets arbete med ombudskap handlar om att få hemlösa att förstå innebörden av hur viktigt det är att involvera Socialtjänsten. Utan Socialtjänsten går det inte att få någon långvarig hjälp och därmed kan ombuden vara en brygga i kommunikationen med Socialtjänsten. Ofta blir Socialtjänsten mer på sin vakt om Stockholms stadsmission är med på samtalen då de därmed blir ett vittne till det som sägs och görs. Det gör även att deltagarna får upp ett större engagemang för att förbättra sin egen situation, enligt ombudet.

Socialchefen upplever också ett problem i mötet med myndigheter då hon anser att det föreligger effektivitetsproblem hos både Stockholms Stadsmission och flertalet av myndigheterna.

”Ofta ser vi ett så kallat svartepetter-spel med människor. Jag upplever att Stockholms stad har en för hård ekonomistyrning på sin sociala verksamhet som gör att man helt enkelt inte vill att människor ska komma dit. Det finns ett incitament att inte ta emot människor”, säger socialchefen.

Vidare menar hon att det finns problem i strukturen och organisationen av hur åtgärder måste sökas av de hemlösa. Åtgärder så som behandlingar, boende, arbetsförmedlingen, försäkringskassan med flera måste sökas separat vilket tar oändligt med tid för de hemlösa, menar hon. Hon föreslår att insatserna borde samlas på ett bättre sätt. Hon anser inte att det är lagstiftningen som står i vägen för myndigheters arbete med hemlösa då arbetet med andra grupper är betydligt bättre utvecklat. Resurserna som skapas kring våldsproblematiken är mycket bättre allokerade. Där samlas socialtjänst, kvinnojour, polis, åklagarmyndigheter på samma ställe. Hon önskar att Stockholms stad skulle arrangera arbetet med hemlösa mer likt det arbete som sker med våldsutsatta, att de är en myndighet ser inte socialchefen som något hinder överhuvudtaget.

Hon anser däremot att faktumet att deras gåvofinansierade verksamhet inte behöver förhålla sig till lagar i samma utsträckning som Stockholms stad ger dem en hel del framgångar. Det finns evidens på att det är relationen med den behandlade parten som är verksamt och hjälpsamt i arbetet med de hemlösa. Något som står i stort fokus på Stockholms stadsmission. Förtroendet och tilliten i behandlingsrelationen är det som leder till ett tillfrisknande, medan andra strukturella faktorer runt omkring har mindre stor betydelse.

Stockholms stadsmission har fler resurser än det offentliga för den individuella personen medan staden har en betydligt större budget, menar socialchefen. En socialsekreterare för Stockholms stad kan ha runt 80-100 klienter medan en socialarbetare på Stockholms stadsmission har omkring 10 klienter, något som leder till en större möjlighet att bygga en varaktig relation. Faktorer som flexibilitet, arbete i mindre skala än staden samt att de inte är myndighetsutövande och därmed inte slutligen fattar besluten för klienterna gör skillnad i deras arbete med hemlösa.

Samtliga intervjuade anser att relationen med Stockholms stad är bra överlag. De är alla mycket nöjda över det stöd och bidrag de får. Det finns flertalet forum där samarbete mellan de två organisationerna sker. Det är både möten med cheferna samt samarbete mellan uppsökare och att de båda verksamheterna länkar hemlösa mellan sig. Det är därmed ett intensivt arbete men ändå inte helt lyckat menar ombudet. Ombudet förklarar hur han upplever en attityd bland staden och Socialtjänsten där de anser att de betalat för Stockholms stadsmissions service.

Socialtjänsten kan anse att de hemlösa inte behöver deras hjälp då de kan få mat och vila på Stockholms stadsmission istället. Han tror däremot att staden är tacksamma för att deras verksamhet finns. Men han ser en problematik i att Stockholms stadsmission å ena sidan är beroende av att vinna upphandlingar av staden och å andra sidan vill utmana och påverka staden. Det är därmed viktigt att inte hamna i en alltför stor beroendeställning för att kunna fortsätta utmana och kritisera för att förbättra det sociala arbetet i kommunen.

Ekonomichefen poängterar även hur viktigt det är att Stockholms stadsmission inte är en myndighet, då det skapar andra sorters möten med människor. Myndigheterna behövs verkligen menar han men det är bra med kompletterande verksamheter. Han anser dock att han upplever att kommunen gör mindre saker själv i och med utkontrakteringen av den offentliga sektorn. Han tror inte att vem utföraren är egentligen är den beroende variabeln i effektivitet utan det handlar om kompetenta människor. Oavsett om en privat, ideell eller kommunal aktör utför arbetet är det viktiga vilka människor som arbetar med de här frågorna.

Vidare menar ekonomichefen att det vore intressant att veta mer om hur kommunen arbetar. Controllern menar att det ibland är helt omöjligt att benchmarka mot kommunen.

Ekonomichefen utvecklar med att deras lokalkostnader samt OH-påslag är väldigt svåra att tyda. Stockholms stadsmission arbetar med flertalet stiftelser där rapporteringen ofta är mer extensiv än den gentemot kommunen, något som båda två finner märkligt. De tycker dock att kommunen blivit bättre på att kräva rapportering, till skillnad mot förut då det knappt existerade.

4.2.5 Effektivitet

Ombudet anser att basbehovsverksamheten är effektiv, då ungefär 100 personer får hjälp dagligen. Vad gäller ombudsverksamheten så är den effektiv när en människa väl fås in i ombudskap men däremot är det mindre effektivt att få människorna att välja ombudskapet. Socialchefen anser inte att ombudsverksamheten är effektiv nog. Med tanke på att målet och utfallet av ombudsverksamheten endast är att hjälpa 25 personer att få en långvarig bostad i relation till de resurser som läggs på verksamheten så borde den kunna vara effektivare. Detta visade sig även i en del av enkäterna som delades ut till de hemlösa. På frågan 'leder vårt arbete till att ni lättare får bostad?' är det inte ett rungande ja från deltagarna, även om flera håller med till viss mån.

Ombudet anser att anledningen bakom den bristande effektiviteten även är en problematik i mötet med myndigheter och Socialtjänsten. Detta gäller särskilt med gruppen missbrukande hemlösa. Det finns en vilja att fler ska in i ombudskap men det är en problematik som måste

lösas i samrådan med Socialtjänsten då Stockholms stadsmission inte kan få fram fler bostäder som räcker till alla. Hemlösheten är ett socialt individuellt problem likväl som ett bostadspolitiskt problem. Socialchefen beskriver till stor del en liknande problematik, då även hon nämner bostadsproblematiken som en stor bidragande faktor till situationen. Då detta är en fråga som myndigheterna är ansvariga för tycker hon att det är märkligt hur stadens nya hemlöshetsstrategi som utkom år 2013 inte nämner bostadspolitiken överhuvudtaget, då detta är en så central fråga för att lösa hemlösheten.

Ekonomichefen anser att effektiviteten skiljer sig åt beroende på verksamhet inom organisationen. De verksamheter som har en lägre effektivitet brister ofta i kundfokus, där sätts inte deltagaren i fokus för hur verksamheten borde drivas. Han är övertygad om att effektiviteten är starkt kopplad till chefen för verksamheten samt de rekryteringar hen gör. Problematiken går även upp till ledningsnivå enligt controller och ekonomichef, då ledningen kommunicerar ut vad som förväntas.

Vidare tror ekonomichefen att organisationen skulle gynnas av mer kompetens inom det finansiella området. Idag är majoriteten av de anställda socionomer och det finansiella intresset skiljer sig mycket åt bland individerna. Många har inte den basala kunskapen kring hur verksamheterna finansieras vilket även skapar problem i den interna kommunikationen. De bristande finansiella kunskaperna återfinns även hos flertalet chefer och när återkoppling från kommunen sker till verksamheterna kan det finnas väsentlig finansiell information som passerar utan notis då kunskap kring detta saknas. Detta leder i sin tur till ineffektivitet i organisationen då kommunikationen inte alltid sker direkt från kommun till verksamhet vidare till ekonomiavdelningen.

Ombudet anser att ett av de största problemen med hjälpen för hemlösa är då de ska tilldelas en stadsdelsförvaltning. De som arbetar på Stadsmissionens center länkar ofta deltagare till Stockholms stads enhet för hemlösa där de gör tillhörighetsutredningar. Dessa utredningar kan enligt honom ta lång tid och leda till att hemlösa slussas runt mellan flera förvaltningar då många hemlösa inte har någon fast punkt och ofta flyttar runt mellan olika stadsdelar.

5. Analys

I det här kapitlet har vi analyserat det insamlade empiriska materialet med hjälp av vår teoretiska referensram. Kapitlet är indelat i fyra delar där vi inledningsvis presenterar vår dokumentanalys, följt av analys av styrning, effektivitet och samarbetet mellan verksamheterna.

5.1 Dokumentanalys

5.1.1 Stockholms stads enhet för hemlösa

5.1.1.1 Verksamhetsplan för Enheten för hemlösa

Verksamhetsplanen publicerades 2013-01-24 och inleds med en redogörelse för vilka personer enheten vänder sig till samt vilka förändringar man sett i arbetet under 2012. Det som uppmärksammas är en ökning av klienter med bostadsproblem och behov av försörjningsstöd samt en ökning av klienter med funktionshinder, vilket är en stor utmaning att möta med rätt resurser till rimlig kostnad. Av verksamhetsplanen kan vi utläsa att det inte kommer att ske några stora förändringar på enheten under 2013.

Vidare innehåller verksamhetsplanen Kommunfullmäktiges (KF) inriktningsmål ett, två och tre. Dessa är sedan nedbrutna i KF:s mål för verksamhetsområdet, vilka indikatorer de har på detta och vilka nämndmålen är. Sedan redogörs det för vilket åtagande enheten för hemlösa har för att bidra till att uppnå detta mål, vilket arbetssätt som ska tillämpas, vilka årsmål som finns, när och hur uppföljning ska ske samt vilka indikatorer enheten har för att mäta detta. En styrka är att det tydligt framgår vilka mål KF har, vilka åtaganden enheten för hemlösa har samt vilka indikatorer som finns, årsmål och periodicitet. Dock anser vi att det finns brister i hur vissa åtaganden är formulerade samt hur arbetssättet ska hjälpa att uppnå detta.

Ett exempel är: "Åtagande: Våra klienter, kvinnor och män ska bemötas med respekt och känna ett förtroende för sin biståndshandläggare.

Arbetssätt: Bemötandet och handläggningen ska präglas av respekt för självbestämmande.

Uppföljning: Uppföljning av insatsen minst en gång per år. Brukarenkät."

I arbetssättet förklarar man inte hur man aktivt ska arbeta utan det är snarare en upprepning av åtagandet och konkreta fakta än ett verktyg och hjälpmedel. Vi tror därmed att det kan uppkomma problem för medarbetarna att förstå vilka mål de har och hur de ska uppnå dessa.

Visserligen tror vi att verksamhetsplanen är till stor fördel för personer med chefspositioner samt för att bryta ner målen på verksamhetsnivå.

5.1.1.2 Stockholms stads strategi mot hemlöshet 2014-2019

Socialnämnden beslutade under år 2012 att ta fram en blocköverskridande strategi för stadens arbete mot hemlöshet. Det är första gången en sådan strategi presenteras och detta för att det saknats en sammanhållen politik på stadsövergripande och stadsdelsnivå. Den har tagits fram för att skapa långsiktiga förutsättningar oavsett politiskt styre för de som jobbar med hemlösa att kunna förebygga hemlöshet och möta dessa individer på bästa sätt. Enligt förorden är det en ambitiös men nödvändig omstrukturering av insatserna som krävs för att se bästa resultat. Stockholms stad använder i sin strategi en egen definition som skiljer sig från den som Socialstyrelsen använder sig av. Dock har Stockholms stad använt denna definition tidigare vilket möjliggör jämförelse över tid i staden men inte med andra städer.

I strategin presenteras det arbete som socialtjänsten i Stockholms stad genomför, vilka insatser som finns tillgängliga i staden, samverkan med andra organisationer samt hur utvecklingen av arbetet med hemlösa ser ut i Danmark och Finland. Enligt strategin finns tre viktiga utgångspunkter; förebyggande insatser, att möta den akuta hemlösheten samt steget vidare till eget boendekontrakt och sysselsättning. Långsiktiga placeringar för de som behöver boendestöd kommer också att prioriteras framför kortsiktiga för att de individerna ska få en tryggare tillvaro. Vidare redogörs det för stadens övergripande mål för arbetet med hemlöshet för att sedan gå in på mål och delmål för varje målgrupp. Det finns även uppsatta mål och delmål för kunskapsutveckling inom socialtjänsten. De mål och delmål som strategin tar upp kommer att följas genom indikatorer i ILS-systemet. Strategin i sin helhet kommer att följas upp och utvärderas år 2017.

Vi kan dock se en problematik med denna blocköverskridande strategi till en verksamhet som är så pass beroende och styrd av budget. En budget läggs från år till år och storleken beror till stor del av politiskt styre, medan strategin som sträcker sig över fyra år inte tar upp budgetfrågan överhuvudtaget. I strategin behandlas inte den tillhörighetsproblematik som kan uppstå när en individ ska tilldelas en stadsdelsförvaltning och dessa inte är överens. Denna anser vi är en bidragande orsak till effektivitetsproblem och bristande kundvärde. Bostadsbristen i Stockholm tas inte heller upp i strategin.

5.1.2 Stockholms stadsmission

5.1.2.1 Strategidokument "Kompassen"

Kompassen är ett verksamhetsstyrande övergripande strategidokument som antogs av styrelsen i slutet av år 2010 och gäller för perioden 2011 till 2013. Den är utformad efter ett gediget omvärldsbevakningsarbete och ämnar ge vägledning i det dagliga arbetet. Kompassen utgår ifrån organisationens vision, ändamål, värdegrund och uppdrag. Kompassen är uppdelad i två strategiområden; Ändamålsverksamheten som utgår från deltagarnas perspektiv samt stödverksamheten som utgår från organisationens behov av utveckling och positionering i relation till ändamålsverksamheternas behov.

Inom de olika stödverksamheterna finns fyra så kallade verksamhetspelare; utbildning, sociala företag, gåvofinansierad social verksamhet samt offentligfinansierad social verksamhet. Dessa fyra verksamhetspelare tar fram egna utvecklingsplaner, där det framgår hur den övergripande målsättningen ska omsättas i verksamheten. De två strategiområdena följer samma struktur i dokumentet där utmaningar för verksamheten listas följt av visioner som ska vara uppnådda år 2013, strategier för att nå visionen samt nedbrutna mål för verksamheten.

Det är mycket bra att utmaningarna har utretts, vilket ger tydliga områden som verksamheten måste arbeta med på ett övergripande plan. Inom stödverksamheten har även styrkor och svagheter listats baserat på den medarbetarundersökning som gjordes år 2010. Några av styrkorna är att medarbetarna anser att de har stor påverkan på hur deras arbete ska utföras, kollegial gemenskap samt stark förankring i värdegrunden. Några av svagheter är bristande kunskaper kring organisationens strategi, vision och inriktning. Samt att högsta ledningen behöver förbättra tydlighet, öppenhet och kommunikation. Svagheter reflekteras direkt i de nedbrytbara målen där man tydligt planerar att arbeta med förbättringar av svagheter.

De nedbrutna målen är överlag tydligt formulerade med tydliga indikatorer på hur detta ska mätas och vilka måttal som förväntas uppnås. Exempelvis "Deltagarna i ändamålsverksamheter ska uppleva ökad egenmakt (80 % ska ange 4-5 på skala 2013)". Här anges tydligt exakt vilket mål som förväntas uppnås samt hur det ska mätas. Däremot är det ett par mål som är mer otydligt formulerade så som det övergripande målet att påverka opinionen för en mänskligare stad, där listas ett av delmålen som "Att bostadsbolag och kommuner ökar tillgången på bostäder för människor i hemlöshet." Här framgår inte några exakta mål man önskar uppnå eller hur detta ska mätas, vilket kan leda till att det blir svårare att följa upp om man uppnått sina mål.

Vad gäller strategierna för att nå visionen så fungerar flertalet mer som mål än som strategi. Flertalet av strategierna saknar förklaring för 'hur' visionen ska nås, utan är istället en beskrivning av 'vad' som ska nås. Ett exempel som visar på detta är strategin om ombudsmannaskap. "Att arbeta genom ombudsmannaskap där vi hjälper deltagare att få tillgång till ekonomisk och social trygghet ska fördjupas. Kunskapen om rättigheter och skyldigheter i samhället är ojämnt fördelad och är ofta komplicerat att skaffa sig. Till detta hör även att bekämpa olika former för diskriminering och att arbeta för en större tillit mellan välfärdssystemet och deltagaren." Det finns ingen tydlig beskrivning på hur detta ska göras, det är istället mer ett mål om en fördjupning av tjänsten som ombud. Denna strategi är ett typexempel på det som ofta förekommer i de listade strategierna för respektive verksamhet.

5.1.2.2 Resultatbaserat styrkort

I Stockholms stadsmissions resultatbaserade styrkort mäts både resultat för organisationen i sin helhet, samt nedbrytbara resultat för de olika verksamheterna. Styrkortet har fyra perspektiv: deltagar- och verksamhetsperspektivet, medarbetarperspektivet, intressentperspektivet och det finansiella perspektivet. Inom varje område finns ett antal indikatorer på vad som ska uppnås samt nivåer för vad som är godkänt, halvgodkänt eller inte godkänt. Det finns cirka 70 indikatorer som mäts för hela organisationen samt 90 indikatorer som mäts inom verksamheten för Stockholms stadsmissions center. Dessa är uppdelade enligt de fyra perspektiven ovan samt verksamhets- och enhetsspecifika resultat. 90 indikatorer kan anses vara förhållandevis mycket att mäta, för endast en verksamhet. Enligt Lindvall (2011) finns det brister i ekonomistyrning som fokuserar för mycket på planeringen men lite på uppföljning. En möjlig risk när så pass många indikatorer mäts är att det blir allt svårare med uppföljning.

5.2 Styrning

5.2.1 Styrmetoder

Utifrån Ouchis modell (1979) som återfinns i figur 1 på sidan 11 anser vi att både Stockholms stadsmission och Stockholms stads enhet för hemlösa övervägande har en mål-och resultatstyrning. Båda verksamheterna har bra kunskap om vad som behöver utföras och uppnås då målen är tydligt formulerade i båda organisationerna. Vad gäller möjligheten att mäta output och resultat så görs detta frekvent i båda organisationerna. Det finns flertalet indikatorer för att mäta resultaten i verksamheterna, något som presenteras i både strategidokument, styrkort och verksamhetsplaner på ett tydligt sätt. Dock åligger det svårigheter med att helt och hållet placera ut organisationerna i matrisen då det finns ett par

faktorer som skiljer organisationerna åt och som även kan antyda inslag av andra typer av styrmetoder.

Inom Stockholms stadsmission är mätningen alltid under bearbetning, enligt ekonomichefen på Stockholms stadsmission. Den ständiga utvecklingen av mätmetoder och trial-and-error processen tyder på att organisationen har vissa svårigheter med att veta vad som ska mätas. Ekonomichefen ser även en koppling mellan de effektiva verksamheterna hos organisationen med hur chefen arbetar. Den direkta kopplingen mellan chefens inverkan på styrning och resultat i verksamheten samt svårigheten i att veta vad som ska mätas tyder på att Stockholms stadsmission har en tendens till individinriktad social styrning (Merchant & Van der Stede, 2012).

Vad gäller Stockholms stads enhet för hemlösa ser vi en antydning till handlingsstyrning i verksamheten (Merchant & Van der Stede, 2012). Då lagstiftningen styr arbetet i hög grad är de anställdas handlingar förhållandevis begränsade. Även faktumet att flertalet beslut fattas i samrådan med en chef, enligt verksamhetssekreterare på Socialförvaltningen, tyder på att ledningen tydligt styr beslut och handlingar hos de anställda. Detta skiljer sig dock beroende på sektion, enligt sektionschef på enheten för hemlösa.

5.2.2 Hård och mjuk styrning

Utifrån Pihlgren och Svenssons modell (1989) som återfinns i figur 2 på sidan 14 kring hård och mjuk styrning anser vi att Stockholms stadsmission har en mjuk styrning (ruta III) medan Stockholms stads enhet för hemlösa har en hård styrning (ruta II). Exempel på den kontroll som sker inom Stockholms stadsmission är stickprover av rapportering samt att medarbetarna i efterhand ska kunna argumentera för sina beslut om så krävs. Dessa är båda indikatorer på en kontroll som sker relativt sällan i relation till Stockholms stads enhet för hemlösa.

På enheten för hemlösa fattas beslut kring ett enskilt fall i samråd med chefen, enligt verksamhetssekreterare inom Socialförvaltningen. Därmed har cheferna en betydligt större påverkan och kontroll av de anställdas beslut. Dock har en av sektionerna ett arbetssätt där de anställda själva får befogenhet att fatta beslut som i efterhand följs upp av chefen. Just denna sektion har därmed en mjukare styrning än enheten i sin helhet. Enligt sektionschef beror det på att chefen i detta fall har valt att ge större handlingsfrihet åt sina anställda än vad andra sektioner har. Däremot sker fortfarande kontroll i form av löpande uppföljning med medarbetarna kring deras klienter.

Handlingsfriheten är lägre på enheten för hemlösa än Stockholms stadsmission på grund av omfattande lagstiftningen och riktlinjer som måste följas inom kommunen samt att de har olika arbetsuppgifter. Då Stockholms stadsmission, som inte är myndighetsutövande, har färre lagar att ta hänsyn till skapas en större möjlighet för handlingar utanför avtalade ramar. Att besluten på enheten för hemlösa fattas i samrådan med chefen är en tydlig indikator på låg individuell handlingsfrihet. Att lagstiftningen skulle stå i vägen för det dagliga arbetet är ingenting som någon av respondenterna från Stockholms stad har funnit. Verksamhetssekreteraren och ekonomichefen menar att det ger ett stöd som också bidrar till att alla får lika behandling.

Inom Stockholms stadsmission är handlingsfriheten högst inom den gåvofinansierade verksamheten där samarbetet är betydligt mindre med staden än för den offentligt finansierade verksamheten. Inom den offentliga delen styrs medarbetarna av nästintill samma lagar som staden då arbetet följs upp och utförs åt denna, vilket därmed resulterar i mindre handlingsfrihet. Inom den gåvofinansierade verksamheten finns flertalet tysta förhållningssätt som uppkommit av erfarenheter samt metoder för bemötandet av hemlösa men uttalade regler att förhålla sig till är förhållandevis få.

5.2 Effektivitet

5.2.1 Stockholms stads enhet för hemlösa

Stockholms stads budget reglerar och styr arbetet till stor del och det strävas efter att hålla kostnadseffektiviteten på en hög nivå. Planering sker förhållandevis kortsiktigt och det finns inte några planer för enheten för hemlösa de närmsta tre, fem eller tio åren, enligt sektionschef. Den inre effektiviteten, som karakteriseras av välutvecklade rutiner och system samt en hög kostnadseffektivitet (Ax, Johansson & Kullvén, 2009), är betydligt mer utvecklad än den yttre effektiviteten hos enheten för hemlösa. Genom lagstiftningen som styr enheten är rutinerna och systemen för arbetet precist uttryckta. Ett problem med den inre effektiviteten inom organisationen är de långa chefsleden, som försvårar kommunikationen mellan olika nivåer i organisationen. Enligt sektionschefen är det fyra chefsled mellan personalen och högsta ledningen, vilket resulterat i att personalen i vissa fall ansett att det är svårt att få fram information. Detta medför att ledningen kan gå miste om viktig information.

Den yttre effektiviteten fokuserar på kvalitet och kundvärde (Ax, Johansson & Kullvén, 2009), i fallet med enheten för hemlösa innebär det kvalitet och värde för de hemlösa.

Kostnadseffektiviteten står i högt fokus enligt flertalet vi intervjuat, ibland så pass mycket att den stjälper mer än den hjälper. Enligt flertalet intervjuade hos båda organisationerna finns en

upplevd brist av ansvarstagande för de hemlösa. I den nya hemlöshetsstrategin som utkom i november år 2013 märks det dock tydligt att Stockholms stad tagit fasta på utökat kundfokus. Strategin är framtagen för att skapa långsiktiga mål och förutsättningar för de som arbetar med hemlösa oavsett politiskt styre och i den framgår det att långsiktiga placeringar av hemlösa kommer att gå före kortsiktiga.

Genom att förändra strukturerna av insatserna för de hemlösa skulle den inre effektiviteten direkt påverkas av den förbättrade yttre effektiviteten. Detta då förändringarna inte bara skulle sätta klienterna i främsta rummet istället för budgetkrav och kostnadseffektivitet, utan staden skulle också kunna spara både arbetstid och pengar. I förlängning kan ett större fokus på den yttre effektiviteten där förändringar för att skapa mervärde för klienterna bidra till en ännu högre kostnadseffektivitet och därmed en högre inre effektivitet. Samtliga respondenter har påpekat att bristen på bostäder i Stockholm är en stor bidragande faktor till hemlöshet i staden. De anser också att hemlösheten skulle minska om det finns fler bostäder att tillgå. I strategin behandlas inte heller bostadsproblematiken, vilket också socialchefen på Stockholms stadsmision påpekat.

5.2.2 Stockholms stadsmision

Inom Stockholms stadsmision har ekonomichefen konkluderat att de interna verksamheter som har ett tydligt kundfokus även är de mest effektiva. Enligt Ax, Johansson och Kullvén (2009) innebär ett tydligt fokus på kunders behov och åsikter kring organisationen en förbättring av den yttre effektiviteten. Det finns dock ett bristande kundfokus i de verksamheter som ekonomichefen anser ha lägst effektivitet. Han understryker att det är verksamhetschefernas attityd och arbetssätt som påverkar effektiviteten mest. Alltså är den mänskliga faktorn den största variabeln för bristen på effektivitet i vissa verksamheter.

Enligt definitionen av ekonomistyrning som presenterades i teorikapitlet har fokus skiftat från en enkel och teknisk förklaring till styrning till en mer mänskligt orienterad styrning. Den mänskliga faktorn är central i ekonomistyrningen där ekonomisk information ska hjälpa till att uppnå ett visst beteende hos organisationens medlemmar (Lindvall, 2011). Genom att ekonomichefen konkluderat att det även finns en bristande finansiell kompetens i organisationen så uppnås inte det önskade beteendet från ledningen till fullo. En önskan är att den finansiella återkoppling som sker till verksamheterna från staden ska nå ekonomiavdelningen, däremot är kommunikationen bristande på denna punkt. Något som i sin tur påverkar den inre effektiviteten, då rutiner kring detta är bristfälliga och kan leda till dubbelarbete. Den bristande kompetensen har stark anknytning till bristen på kundfokus då detta ofta går hand i hand hos flertalet av verksamheterna, menar ekonomichefen. Alltså

påverkar det mänskliga beteendet hos flertalet chefer både den yttre och inre effektiviteten negativt.

5.3 Samarbetet mellan verksamheterna

Samtliga personer som vi har intervjuat har en positiv syn på den andres verksamhet även om de har synpunkter på vissa beteenden och arbetssätt. Stockholms stad anser att Stockholms stadsmission utgör ett bra komplement till Socialförvaltningen och att konkurrensutsättning är bra för att bli effektivare. Vidare anser Stockholms stadsmission att de inte kan kräva mer ekonomiskt stöd än vad de får idag. Däremot anser socialchefen på Stockholms stadsmission att staden har en för hård ekonomistyrning på sin verksamhet, något som påverkar arbetet med de hemlösa i form av brist på ansvarstagande då kostnadseffektiviteten går först. Socialchefen menar också att förtroendet och tilliten i behandlingsrelationen är det som leder till ett tillfrisknande och att Stockholms stad ibland brister i detta på grund av den hårda ekonomistyrningen. Vidare föreslår hon att insatserna för de hemlösa borde koordineras på ett bättre sätt, gärna likt insatserna för våldsutsatta som hon anser vara ett 'best practice' exempel. Detta skulle underlätta för de hemlösa att på ett enklare sätt kunna tillgodogöra sig hjälpen från staden.

Att det finns en misstro för Socialtjänsten är ingenting som respondenterna från Stockholms stad har märkt av i sitt arbete. Sektionschefen tar dock upp att det mänskliga lidandet ibland kan bli stort till exempel i de fall när en individ ska tilldelas en stadsdelsförvaltning och dessa inte är överens, vilket ekonomichef och ombud från Stockholms stadsmission också påpekar. Sektionschef och handläggare på enheten för hemlösa anser vidare att det finns brister i kunskap hos de anställda om hur Socialförvaltningen arbetar.

Ombudet på Stockholms stadsmission upplever även att Socialtjänsten sätter upp för höga krav på människor med missbruk samt att systemet är problematiskt utformat. För att få en bostad måste man till exempel bli av med sitt missbruk först, vilket kan vara svårt om man inte har någon bostad. Samtliga respondenter anser att bostadsbristen i Stockholm är en stor problematik i hemlöshetsfrågan. Därmed är det besynnerligt att inte mer samarbete sker mellan olika myndigheter i denna fråga, samt att problematiken inte tas upp i Stockholms stads strategi för att motverka hemlöshet.

Stockholms stad och Stockholms stadsmission använder sig av olika definitioner av hemlöshet, vilket gör att den statistik som presenteras skiljer sig åt. Enligt Stockholms stadsmission växer hemlösheten i staden medan det i Stockholms stads strategi framgår att den minskar. Detta kan leda till problematik då det blir en svårighet att gemensamt arbeta för en nollvision när mätningen skiljer sig åt. Med samma definition anser vi att samarbetet mellan de två organisationerna skulle gynnas samtidigt som arbetet skulle bli effektivare.

6. Slutsatser

Slutligen presenteras de slutsatser vi kommit fram till i vår jämförelsestudie, slutsatserna är uppdelade i två delar; styrning samt effektivitet. Vi ger även förslag till fortsatt forskning inom området.

6.1 Styrning

Enligt Ouchis (1979) modell kategoriseras båda verksamheterna som mål- och resultatstyrda då målen är tydligt formulerade samt att mätning av output och resultat görs frekvent. Däremot anser vi att båda organisationerna har antydningar av annan styrning i deras verksamheter. Stockholm stads enhet för hemlösa har tecken av handlingsstyrning (Merchant & Van der Stede, 2012) då handlingarna är förhållandevis begränsade och chefer därmed har en stor möjlighet till styrning av anställdas handlingar. Vidare visar studien att Stockholms stadsmission har influenser av en individinriktad social styrning (Merchant & Van der Stede, 2012), då det finns en stark koppling mellan verksamhetschefers inverkan på resultat och styrning i verksamheterna samt svårigheter med att veta som ska mätas.

Vad gäller hård och mjuk styrning har vi enligt Pihlgren och Svenssons modell (1989) kategoriserat enheten för hemlösa som hårt styrda (ruta II) och Stockholms stadsmission som mjukt styrda (ruta III). Inom Stockholms stadsmission sker kontrollen relativt sällan i form av stickprover samt att anställda ska kunna argumentera för sina beslut om så behövs, till skillnad från enheten för hemlösa där kontrollen inom de flesta sektioner sker i form av att beslut fattas tillsammans med en chef vilket innebär att handlingsfriheten är låg. Att handlingsfriheten är låg är även ett resultat av att enheten är styrd av lagstiftningen medan Stockholms stadsmission inte är det i samma utsträckning och därmed kan ge anställda en högre handlingsfrihet i arbetet.

Intervjun med en av biståndshandläggare på en sektion på enheten för hemlösa med en högre grad av handlingsfrihet som fick ta beslut utan att rådgöra med sin chef visade på att hon aldrig hade mött en individ med bristfälliga åsikter om Socialtjänsten. Hon fann också sitt arbete på denna sektion roligare då hon kunde lägga mer fokus på varje fall och se resultat lättare. Både hennes och den hemlöses motivation blev således större och en högre grad av motivation leder ofta till en effektivare organisation. I och med att handlingsfriheten är större under lagen kan beslut fattas snabbare och därmed också minska väntetiden och det mänskliga lidandet. Därför anser vi att det kan finnas fler sektioner som skulle tjäna på en högre grad av handlingsfrihet under lagen.

6.2 Effektivitet

En av de största bristerna i effektivitet som studien visar på är när det råder skilda meningar om vilken stadsdelsförvaltning en individ tillhör eller om de är aktuella för enheten för hemlösa. Detta är en process som enligt sektionschef och biståndshandläggare på enheten för hemlösa kan vara tidskrävande och därmed också öka det mänskliga lidandet. Det verkar orimligt att det skulle vara effektivt att samtliga fjorton stadsdelsförvaltningar samt enheten för hemlösa får vara med och besluta om varje individs tillhörighet. Stockholms stad har ett ansvar för varje invånare oavsett stadsdel. Detta är därmed ett problem som vi anser att Socialtjänsten borde hitta alternativa arbetssätt för. Av intervjuerna med Stockholms stadsmission att döma är detta också ett problem som skapat en viss misstro av Socialtjänsten bland de hemlösa. I enighet med sektionschef på enheten för hemlösa föreslår vi därför att staden bör se över om en mottagning som sköter stadsdelstillhörigheten för hela staden skulle fungera.

Vi anser vidare att chefsleden inom socialtjänsten på Stockholm stad är långa och att viktig kommunikation därmed lätt går förlorad. Bra kommunikation mellan olika enheter är essentiellt för att ha en effektiv verksamhet och därför måste det också finnas bättre kanaler och möjligheter att föra fram åsikter. Vi anser därmed att man skulle tjäna på en plattare organisation med en tydligare delegation samt bättre kanaler för personalen att föra fram information och åsikter till ledningen.

Sammanfattningsvis tycker vi att stadens nyligen framtagna blocköverskridande strategi för att motverka hemlöshet är ett steg i rätt riktning för arbetet mot minskad hemlöshet. I denna tas flera relevanta aspekter upp även om vi saknar en diskussion om boendefrågan. Vidare ser vi även komplikationer med satsningen på långsiktiga placeringar då det helt enkelt krävs en större budget som i sin tur är beroende av vilket politiskt styre som finns i staden.

Vår studie visar på flertalet effektivitetsbrister inom Stockholms stadsmission. Enligt controller och ekonomichef är detta starkt knutet till respektive verksamhetschef. Bristande finansiell kompetens i samband med för lite fokus på kundvärde karakteriserar de interna verksamheterna med lägre effektivitet. Vi anser därmed att ledningen behöver arbeta mer med kompetensutveckling inom basal ekonomi och redovisning samt uppmaning och arbete med ett ökat kundfokus inom dessa verksamheter. Därigenom kan både den yttre och inre effektiviteten öka vilket skulle leda till en effektivitetsökning i hela organisationen.

Studien har visat på att det saknas en viss inblick i varandras organisationer. Enligt ekonomichef och controller på Stockholms stadsmision är det svårt att förstå vissa delar av stadens mätning och redovisning. Organisationerna känner heller inte helt till hur den andre prestationsmåtar sin verksamhet. Med tanke på att respondenter från båda organisationerna uttryckt svårigheter kring mätning av social verksamhet anser vi att de skulle tjäna på ett större informationsutbyte mellan varandra. Vi vill även uppmana Stockholms stad och Stockholms stadsmision att benchmarka mot varandra. Det har även uttryckts en önskan om bättre kunskap kring hur Socialtjänsten arbetar inom Stockholms stadsmision. Vi anser att kunskap kring hur den andra parten arbetar kan gynna båda organisationerna och speciellt i mötet med klienter. Det leder till att klienterna får en mer korrekt uppfattning om vad som kan förväntas i kontakten med myndigheter och ideella aktörer.

Vi anser också att de olika definitionerna som respektive organisation använder sig av försvårar arbetet mot en nollvision. Det blir också förvirrande för allmänheten om en organisation menar att hemlösheten minskar medan en annan hävdar att den ökar. En gemensam definition möjliggör också jämförelser mellan organisationerna och andra städer.

Vi anser vidare att båda organisationerna är viktiga komponenter i arbetet med hemlösa. De kompletterar varandra snarare än att konkurrera, då den ena är myndighetsutövande och den andra ideell. Detta ger dem olika utgångspunkter i bemötandet av klienter och metoderna de arbetar med. Det åligger dock tydliga effektivitetsbrister i båda organisationerna samt i samarbetet mellan dem. Genom utökat informationsutbyte kring finansiella mått och styrmetoder tror vi att båda organisationerna kan lära av varandra och därmed bli mer effektiva i arbetet med stadens hemlösa.

6.1 Fortsatt forskning

Vi vill uppmana till fortsatt forskning kring tillhörighetsproblematiken och hur denna kan effektiviseras. Vi anser att det vore intressant att utreda varför strukturen ser ut som den gör samt hur detta skulle kunna ordnas på ett bättre sätt. Vi vill även uppmana till en tvärvetenskaplig studie inom sociologi och ekonomi för att undersöka insatserna för hemlösa och dess effekter. Det vore intressant att se vilka insatser som ger störst effekt för den hemlöse individen i jämförelse med vad det har för ekonomisk effekt för staden eller ideella aktörer.

Referensförteckning

Almqvist, R. (2006). *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.

Al-Tabbaa, O. Gadd, K. & Ankrah, S. (2013). *Excellence models in the non-profit context: Strategies for continuous improvement*. International Journal of Quality & Reliability Management Vol. 30 No. 5, 2013 pp. 590-612

Alvesson, M. & Skoldberg, K. (1994), *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund

Andersson, S. (1982). *Positivism kontra hermeneutik*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Argyris, C. & Kaplan, R.S. (1994) *Implementing New Knowledge: The Case of Activity Based Costing*. Accounting Horizons, 8, no. 3, s. 83-105.

Ax, C. Johansson, C. & Kullvén, H.(2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Liber

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.

Deakin, N. & Walsh, K. (1996). *The enabling state: the Role of Markets and Contracts*. Public Administration, vol. 74, nr.1, s.33-48.

Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization - a strategic guide to outsourcing*. Oxford University Press

Drucker, P. (1989) *What Business Can Learn from Nonprofits*. Harvard Business Review, July–Aug. 1989.

Eklundh, J. SVT Nyheter 2013-09-06. *Hemlösa tvingades bort inför Obama-besök*. Hämtad 2013-11-25 från <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/stockholm-rensades-pa-hemlosa-infor-obamas-besok>

Eriksson L.T. & Weidersheim-Paul F. (1999), *Att utreda, forska och rapportera*, Liber Ekonomi, Malmö

- Hatch, M.J. (2002), *Organisationsteori – Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*, Lund: Studentlitteratur
- Hood, C. (1995) The "New Public Management" in the 1980s: Variation on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20: No 2/3: ss. 93-109.
- Lindvall, J. (2001). *Verksamhetsstyrning - från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2012). *Management control systems – Performance measurement, evaluation and incentives*. Tredje upplagan, Gosport, Hampshire, Pearson Education Limited
- Moulton, S. (2013). *Does increased funding for homeless programs reduce chronic homelessness?*. *Southern Economic Journal* 2013, 79(3), 600-620.
- Munck, J. (2013). *Sveriges Rikes Lag*. Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Nationalencyklopedin. Hämtad 2013-12-01 från <http://www.ne.se/>
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, Vol. 25, 833-848
- Pihlgren, G. & Svensson, A. (1989). *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Malmö: Liber ekonomi
- Regeringskansliet. (2012). *Samordning för att motverka och förebygga hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden*. Hämtad 2013-10-07 från <http://www.regeringen.se/sb/d/15972/a/201033>
- Rose-Ackerman, S. (1996). Altruism, Nonprofits and Economic Theory. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV
- SKL (1). (2013-10-09). *Kommuner, landsting och regioner*. Hämtad 2013-10-03 från http://www.skl.se/kommuner_och_landsting

SKL (2). (2013-04-15). *Ekonomi och framtid*. Hämtad 2013-10-03 från

http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/ekonomi_och_framtid

Speckbacher, G. (2003). The Economics of performance management in nonprofit organizations. *Nonprofit management & leadership*, vol. 13 no. 3

Stewart, J. (1993). *The limitations of government by contract*. *Public Money and Management*, juli-september, s.7-12.

Stockholms stad. (2013-09-02). *Stöd till hemlösa*. Hämtad 2013-09-30 från

<http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Socialt-och-ekonomiskt-stod/Stod-till-hemlosa/>

Stockholms Stadsmission (1). (2012). *Hemlös 2012 – tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*. Hämtad 2013-10-07 från <http://www.stadsmissionen.se/Press--opinion1/Rapporter/>

Stockholms Stadsmission (2). *Om oss*. Hämtad 2013-10-01 från

<http://www.stadsmissionen.se/Omoss/>

Swärd, H. (1999). *Homelessness in Sweden - discussion, patterns and causes*. *European Journal of Social Work*, 2:3, 289-303

Tottmar, M. DN 2013-09-04. *Kritik mot hanteringen av hemlösa*. Hämtad 2013-11-25 från

<http://www.dn.se/sthlm/kritik-mot-hanteringen-av-hemlosa/><http://www.dn.se/sthlm/kritik-mot-hanteringen-av-hemlosa/>

Tottmar, M. DN 2013-09-03. *Efter flytten till förorten: 200 hemlösa blev 70*. Hämtad 2013-11-25

från <http://www.dn.se/sthlm/efter-flytten-till-fororten-200-hemlosa-blev-70/>

Verbeeten, F. H. M. (2008). *Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21, 427–454

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Elanders Gotab.

Wiesel, F. (2008) *Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor*. Avhandling från Stockholms universitet.

Bilagor

Bilaga 1: Intervjuguide

Syfte med uppsatsen

Syftet med vår uppsats är att belysa hur styrningen ser ut och fungerar i verksamheter som stödjer hemlösa. De hemlösa är en utsatt grupp som fallit utanför samhällets sociala system och därmed anser vi det vara en viktig fråga att undersöka de verksamheter som arbetar med detta. Den här studien vill undersöka om det finns några skillnader i arbetet med verksamhetsstyrningen hos Stockholms stad och Stockholms stadsmission, samt om det åligger effektivitetsproblem.

Uppsatsens forskningsfråga

Vår övergripande forskningsfråga är:

Åligger det effektivitetsbrister i verksamheterna Stockholms stads enhet för hemlösa och Stockholms stadsmission?

Frågor:

- I vilken utsträckning är arbetet reglerat av lagar och riktlinjer som måste följas?
- Hur stor handlingsfrihet har de anställda?
- Hur stor kontroll finns det av de anställdas arbete?
- Har de anställda enskilda mål och sker det någon typ av prestationsmätning?
- Arbetar ni mot specifika mål?
- Har ni en budget? Hur sker arbetet med denna i så fall?
- Upplever ni att de resurser ni blir tilldelade är tillräckliga för det arbete ni genomför?
- Arbetar ni aktivt med någon specifik typ av styrning? I så fall vilken och hur upplever ni att denna fungerar?
- Vad anser ni om Stockholms stads/Stockholms stadsmissions arbete?
- Anser ni att er verksamhet är effektiv?
- Om möjligt, hur skulle ni kunna bli mer effektiva?

- Används de interna resurserna på ett effektivt sätt?
- Används de monetära resurserna på ett effektivt sätt?
- Hur upplever ni förtroendet för er hos de hemlösa? Mäter ni detta på något sätt?
- Anser ni att Stockholms stad prioriterar er verksamhet högt?

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

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**