

ISM-rapport 15

New Public Management
i kommunal praktik

En studie om chefers möjlighet att
hantera styrning inom verksamheterna
Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg

Tina Forsberg Kankkunen
Eva Bejerot
Lisa Björk
Annika Härenstam



ISM-rapport 15

New Public Management i kommunal praktik



En studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg

Tina Forsberg Kankkunen^{1,4}

Eva Bejerot²

Lisa Björk^{3,4}

Annika Härenstam⁴

¹ Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm

² Psykologiska institutionen, Stockholms universitet

³ Institutet för stressmedicin, Västra Götalandsregionen

⁴ Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet

Om rapportserien

ISM-rapport är en vetenskaplig rapportserie från ISM som utkommer oregelbundet.

I rapportserien presenteras kunskapssammanställningar och forskning som ISM varit involverad i, men också relevant forskning som bedrivits av våra samverkanspartners inom områdena stress, organisation och ledarskap, medarbetarskap, arbetsmiljö och hälsa. För innehållet ansvarar författarna.

(Institutet ger även ut en publikationsserie under benämningen ISM-häfte.)

Kopior av rapporten för personligt bruk kan hämtas på www.vgregion.se/stressmedicin

Utgivna ISM-rapporter:

1. Skagert K, Dellve L, Eklöf M, Ljung T, Pousette A, Ahlborg G jr. (2004). Ledarskap och stress i politiskt styrd verksamhet. Balanserade förhållningssätt och strategier.
2. Ahlborg G jr, Ljung T, Swan G, Glise K, Jonsdottir I, Hadžibajramović E, Währborg P. (2006) Stressrelaterad ohälsa bland anställda vid Västra Götalandsregionen och Försäkringskassan i Västra Götalands län.
Delrapport 1 - enkätundersökning i maj-juni 2004.
3. Hultberg A, Dellve L, Ahlborg G jr. (2006) Vägledning för att skapa goda psykosociala arbetsförhållanden i arbeten med klienter och patienter.
4. Ahlborg G jr, Hadžibajramović E, Hultberg A. (2007) Stressrelaterad psykisk ohälsa bland anställda vid Västra Götalandsregionen och Försäkringskassan i Västra Götaland.
Delrapport 2: Tvåårsuppföljning maj-juni 2006.
5. Hultberg A, Hadžibajramović E, Pettersson S, Ahlborg jr G. (2009) Stressrelaterad psykisk ohälsa bland anställda vid Västra Götalandsregionen och Försäkringskassan i Västra Götaland.
Delrapport 3: Fyraårsuppföljning maj-juni 2008.
6. Lindegård Andersson A. (2009) Sambandet mellan psykosociala faktorer, upplevd stress och muskulära smärttillstånd - Praktisk handledning för kartläggning och interventioner i arbetslivet
7. Eklöf M, Pousette A, Dellve L, Skagert K, Ahlborg G jr. (2010) Gothenburg Manager Stress Inventory (GMSI). Utveckling av ett variations- och förändringskänsligt frågeinstrument för mätning av stressorexponering, copingbeteende och copingresurser bland 1:a och 2:a linjens chefer inom offentlig vård och omsorg. Slutrapport.

8. Hultberg A, Hadžibajramović E, Pettersson S, Ahlborg jr G. (2010) KART-studien. Arbetsmiljö, stress och hälsa bland anställda vid Västra Götalandsregionen. **Delrapport 4: Fördjupad analys avseende ålder och kön samt yrkesgrupper 2008.**
9. Hultberg A, Skagert K, Ekbohm Johansson P, Ahlborg G (2010) Kunskap och metoder för hälsofrämjande arbetsplatser.
10. Hultberg A, Hadžibajramović E, Pettersson S, Skagert K, Ahlborg G jr. (2011) KART-studien. Arbetsmiljö, stress och hälsa bland anställda vid Västra Götalandsregionen. **Delrapport 5: Uppföljning utifrån organisations-, yrkesgrupps- och individperspektiv 2008 - 2010.**
11. Eklöf M, Ahlborg jr G, Grill C, Grimby-Ekman A, Lindgren E-K, Wikström E. (2011) Dialogträning på vårdarbetsplatser. En studie av interventionseffekter och processer med användning av kvantitativ och kvalitativ metodik.
12. Stengård J, Berntson E, Dellve L, Härenstam A, Skagert K, Pousette A, Wallin L. (2013) Chefers rörlighet i offentlig sektor.
13. Stengård J, Härenstam A, Ahlborg jr G, Allard K, Bejerot E m fl. (2013) Chefskap, hälsa, effektivitet, förutsättningar i offentlig sektor. Teknisk rapport från CHEFiOS-projektet, Göteborgs universitet.
14. 1: Annika Härenstam och Anders Östebo (red). (2014) Chefskapets förutsättningar och konsekvenser - Metoder och resultat från CHEFiOS-projektet – slutrapport del 1.
2: Annika Härenstam och Anders Östebo (red). (2014) Förändringsprocesser och utvärderingar av interventioner i kommunala förvaltningar. Metoder och resultat från CHEFiOS-projektet – slutrapport del 2 (2014)
15. Tina Forsberg Kankkunen, Eva Bejerot, Lisa Björk och Annika Härenstam.(2014) New Public Management i kommunal praktik. En studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg.

Redaktör och ansvarig utgivare: Gunnar Ahlborg jr

© Författarna och Institutet för stressmedicin

Omslag: IBIZ

Tryck: Bording AB

ISSN 1652-7089

ISBN 978-91-979247-5-7

Förord

Denna studie är ett fortsättningsprojekt till Chefiosprojektet¹ och är genomförd inom ramen för projektet: ”Hur överorganisatorisk styrning påverkar arbetsmiljön” som finansieras av AFA Försäkring. Tina Forsberg Kankkunen har varit projektledare och medarbetare har varit Eva Bejerot, Lisa Björk och Annika Härenstam.

Inledningsvis var syftet med föreliggande studie att undersöka hur styrning som formuleras på en överorganisatorisk nivå påverkar chefers arbetssituation inom kommunala organisationer. Som en konsekvens av att projektet har varit öppet inför intervjupersonernas erfarenheter av styrning har forskningsfrågan utvidgats och specificerats under forskningsprocessen. Det innebär att den styrning som formuleras inom de kommunala organisationerna också har uppmärksammats. I rapporten beskrivs chefers erfarenhet av styrning och deras möjligheter att hantera den inom olika verksamheter och kommunala organisationer. Ett viktigt syfte med rapporten är att de mönster som presenteras ska kunna ligga till grund för förbättringar av arbetsmiljön. Vi riktar oss framför allt till kommunala chefer, men även till politiker, tjänstemän och specialister som arbetar nära kommunala chefer.

Vi vill särskilt tacka alla intervjupersoner som låtit oss få en inblick i deras arbete med styrning. Vi vill också tacka våra kontaktpersoner i de kommunala organisationer som har medverkat i studien för deras hjälp i genomförandet av den.

¹ Chefiosprojektet, med stöd från bland annat Vinnova, syftade till att undersöka organisatoriska förutsättningar för chefer i offentlig sektor och att utveckla en modell för att förbättra dessa förutsättningar (se Härenstam och Östebo, 2014 för beskrivning av projektet).

Tina Forsberg Kankkunen
Projektledare

Innehåll

| | |
|--|----|
| Om rapportserien..... | 1 |
| Förord..... | 4 |
| Sammanfattning..... | 6 |
| Inledning..... | 7 |
| New Public Management..... | 7 |
| New Public Management i chefsarbetet..... | 8 |
| New Public Management och genus i organisatoriska sammanhang..... | 9 |
| Metod..... | 12 |
| Material..... | 12 |
| Analys..... | 13 |
| Resultat..... | 15 |
| Målkonflikt 1: Mellan standardiserade processer, uppföljning, värderingar och kraven i kärnverksamheten..... | 15 |
| Att hantera standardiserade processer, uppföljning och värderingar i olika verksamheter..... | 18 |
| Sammanfattande slutsatser – målkonflikt 1..... | 23 |
| Målkonflikt 2: Mellan ekonomi och verksamhetens behov..... | 24 |
| Att möta ekonomistyrning och verksamhetens styrning i olika verksamheter..... | 25 |
| Vatten..... | 25 |
| Gymnasium..... | 28 |
| Äldreomsorg..... | 32 |
| Sammanfattande slutsatser – målkonflikt 2..... | 35 |
| Sammanfattande diskussion..... | 38 |
| Slutsatser – lärande jämförelser..... | 40 |
| Vikten av nära stöd..... | 40 |
| Vikten av att dela värld..... | 40 |
| Vikten av gemensamt språk och avgränsade mål..... | 41 |
| Vikten av tillit..... | 41 |

| | |
|------------------|----|
| Referenser | 42 |
|------------------|----|

Sammanfattning

Denna studie belyser chefers möjligheter att hantera styrning inom olika kommunala verksamheter. Syftet med rapporten är att undersöka och jämföra hur styrning praktiseras inom den kvinnodominerade verksamheten 'Äldreboende', den könsintegrerade verksamheten 'Gymnasium' samt den mansdominerade tekniska verksamheten 'Vatten'. Analysen baseras på 30 intervjuer med linjechefer i fyra kommuner. För att förstå sammanhanget runt chefernas berättelser har även aktörer på kommunledningsnivå intervjuats. En utgångspunkt i studien är att jämförelser mellan olika organisatoriska sammanhang kan skapa lärande i arbetslivet.

De deskriptiva resultat som presenteras i rapporten visar att styrning i linje med New Public Management har inneburit att cheferna upplever sig allt mer klämda mellan organisationens styrning och medarbetarnas och verksamhetens behov. Med New Public Management betonas styrning genom ekonomi, standardiserade processer, mål och uppföljning samt värderingar. De medverkande cheferna beskriver att detta har medfört målkonflikter som kan vara svåra att hantera. Det skiljer sig dock mellan verksamheterna hur målkonflikterna *hanteras*. Inom den mansdominerade verksamheten Vatten beskriver cheferna hur organisationen tar ansvar för målkonflikterna på ett sätt som möjliggör för cheferna att hantera dem. Inom Gymnasium och Äldreboende beskriver cheferna istället att de många gånger själva får hantera och ta konsekvenserna av målkonflikterna.

Vi pekar sammanfattningsvis på fyra lärdomar kring chefers möjligheter att hantera målkonflikter. Dessa lärdomar handlar om hur arbetet organiseras, snarare än om chefernas individuella strategier. Vi talar om vikten av ett nära stöd, av att dela värld, av gemensamt språk och avgränsade mål och slutligen, vikten av tillit.

Inledning

Styrning inom offentlig sektor har sedan slutet av 1980-talet genomgått stora förändringar som brukar sammanfattas med begreppet New Public Management (NPM). Flera tidigare studier beskriver hur dessa förändringar påverkat arbetsmiljön för professionella grupper och yrkesverksamma inom offentlig sektor (Evetts, 2011; Sehested, 2002; Tummers, 2011). Men dessa studier differentierar inte mellan olika typer av verksamheter utan utgår vanligen från en sektor eller typ av verksamhet, alternativt analyseras systemen på en mer övergripande nivå. Till vår kännedom finns inte heller jämförande forskning om hur nya former av styrning påverkar chefers arbete i olika delar av offentlig sektor och hur detta kan hänga samman med verksamheternas *genusmärkning*². Det övergripande syftet med den här studien är att undersöka och jämföra hur styrning praktiseras inom den kvinnodominerade verksamheten 'Äldreboende', den mer könsintegrerade verksamheten 'Gymnasium' och den mansdominerade tekniska verksamheten 'Vatten'. Särskilt intressant är att förstå vilka möjligheter chefer inom olika typer verksamheter har att hantera styrningen. Analysen baseras på intervjuade chefers upplevelser. Detta innebär att det är chefer inom de tre sektorerna och deras erfarenhet av styrning som står i fokus för studien. För att förstå sammanhanget runt chefernas berättelser har även aktörer på kommunledningsnivå intervjuats. En utgångspunkt i studien är att jämförelser mellan olika organisatoriska sammanhang kan skapa lärande i arbetslivet.

Rapporten inleds med en allmän översikt av NPM och genus. Därefter presenteras de metoder och tillvägagångssätt som studien baseras på. I resultatavsnittet presenteras chefers erfarenheter av styrning och deras möjligheter att hantera inom de tre verksamhetsområdena. Rapporten avslutas med jämförande slutsatser.

New Public Management

Ett flertal studier beskriver att en ny form av styrning införts i offentlig sektor sedan sent 1980-tal, en styrning som utmanat den dominerande ställning som professionerna haft inom skola, vård, polis och andra offentligt styrda och finansierade sektorer (se exempelvis Freidson, 2001; Hasselbladh m fl., 2008; Hood, 1995; Pollitt och Bouchaert, 2000/2011). NPM har införts i varierande omfattning i olika länder i västvärlden, men Storbritannien, Nederländerna och Sverige anses ligga i framkant vad gäller nya styrformer i Europa. I Sverige är

² Begreppet genusmärkning används för att beskriva hur sektorer, verksamheter, positioner, yrken eller enskilda arbetsuppgifter ofta förknippas med egenskaper, handlingar och beteenden som i sin tur förknippas med antingen det kvinnliga eller det manliga könet. En verksamhets genusmärkning och *könsfördelning* hänger ofta ihop, men behöver inte göra det.

således denna form av styrning trots namnet New Public Management inte något nytt, det är idag en väl etablerad styrning av svensk förvaltning sedan 1990-talet. Olika sektorer har påverkats i olika grad, där sjukvård påverkades tidigt medan högskolesektorn först på senare år fått erfara de nya styrformerna. De olika styrteknologierna i NPM har utökats och förändras över tid. Inledningsvis handlade styrningen till stor del om strukturella förändringar med beställare- och utförarmodeller, omorganisering av enheter (både sammanslagningar och uppdelning i mindre enheter), privatiseringar samt mätningar och management inspirerad av privata näringslivet. Därefter kom en period då transparens, riktlinjer, dokumentation och öppna jämförelser blev allt viktigare. Under 2000-talet fick styrningen ett större inslag av värderingar - att styra genom att påverka människors tankesätt (Rose, 1999). De senare styrningsteknologierna kompletterar de tidigare, som i sin tur 'krokar i' den ordinarie styrningen av verksamheterna (Hasselbladh m fl., 2008).

Med NPM har tilliten till de yrkesverksammas professionella omdöme minskat. Tidigare har dessa grupper haft en hög grad av diskretion och kunnat utforma rutiner och tillämpa sitt professionella omdöme i olika arbetssituationer. Men över tid har de yrkesverksamma i allt högre grad tvingats göra sitt arbete transparent så att aktörer utanför verksamheten kan bedöma arbetsinnehållet (se exempelvis Evetts, 2009). Därmed har de yrkesverksamma i dessa sektorer inte längre samma utrymme att definiera arbetets rutiner och innehåll. Som följd av krav på dokumentation och transparens har de yrkesverksammas administrativa uppgifter ökat.

New Public Management i chefsarbetet

Den grupp av chefer som fokuseras i föreliggande studie befinner sig på mellannivåer i den kommunala hierarkin. De beskrivs ofta som klämda mellan olika krav och förväntningar (se exempelvis Berntsson m fl., 2012; Kankkunen, 2009; Richard, 1997; Westerberg och Armelius, 2000). Exempelvis möter mellanchefer såväl organisationens byråkratiska och strategiska styrning som myndigheters styrning av den verksamhet de ansvarar för. Dessa chefer möter också förväntningar från medarbetarna i verksamheten och krav från deras "kunder" – elever och deras föräldrar, patienter och anhöriga, klienter och deras företrädare. Svårigheten att skapa en balans mellan olika kravställare och regelsystem är enligt dessa studier större hos de mellanchefer som står närmast verksamheten och dess medarbetare. Dessa chefer har traditionellt - för att medarbetarna ska kunna utföra sitt arbete enligt sina professionella bedömningar - försökt skydda medarbetarna och verksamhetens självständighet mot organisationens byråkratiska och strategiska styrning (se exempelvis Ackroyd m fl., 1989).

NPM har inneburit att cheferna har fått nya redskap för att styra verksamheten med, såsom delegerade mål, standardiserade processer och utvärderingssystem. Enligt vissa studier har detta medfört att cheferna allt mer identifierar sig med organisationens högre nivåer istället för att som tidigare sträva efter att vara verksamhetens och medarbetarnas expertstöd (se exempelvis Evetts, 2009). Med NPM ökar således chefernas avstånd till verksamheten och medarbetarna inom offentlig sektor (Hoggett, 1996). Andra studier noterar att dessa styrformer i kombination med strukturella förändringar, kan tvinga chefen att distansera sig från verksamheten och dess medarbetare, men att medarbetarnas förväntningar på stöd från chefen fortfarande finns kvar. Exempelvis beskriver Kitschener med flera (2000) att chefs roll har förändrats från att koordinera medarbetarnas självständiga arbete till att administrera, kontrollera och styra medarbetarna mot de mål som organisationen har formulerat. Detta innebär, enligt studien, att chefs roll har förändrats till att bli mer administrativ och kontrollerande än tidigare, samtidigt som många chefer i praktiken försöker prioritera den roll chefen traditionellt haft inom offentlig sektor, det vill säga att vara en närvarande och stödjande chef i verksamheten.

Sammantaget pekar forskning på att nya former av styrning minskat den professionella diskretionen i offentlig sektor. Vissa menar att cheferna allt mer identifierar sig med organisationens byråkratiska och strategiska styrning. Utifrån detta perspektiv har chefsrollen förändrats från att vara ett expertstöd för verksamhet och medarbetare till en position som styr medarbetarna efter organisatoriska och överorganisatoriska mål, standards och uppföljningssystem (Bejerot och Hasselbladh, 2013; Hasselbladh och Bejerot, 2007). Som Hall (2011) noterar har det med NPM också skapats nya chefer inom de offentliga organisationerna i form av byråkrater som kontrollerar professionerna och dess chefer genom ökad standardisering, processorganisering och uppföljning. Då sådana förändringar kan styra arbetsinnehållet för professionernas chefer har dessa chefers klämda position mellan olika krav och förväntningar betonats. Samtidigt som professionernas chefer förväntas styra efter organisatoriska och överorganisatoriska mål, standards och uppföljningssystem förväntas de också vara ett närvarande expertstöd som skyddar medarbetarna och verksamhetens professionella autonomi.

New Public Management och genus i organisatoriska sammanhang

När NPM studeras inriktas intresset ofta på hur styrningen presenteras i texter och formella beslut och inte på hur NPM översätts till praktik i olika

sammanhang (Pollitt, 2007). Detta medför att offentlig sektor många gånger betraktas som en homogen verksamhet som mottar och hanterar styrning på samma sätt. De studier som undersöker hur NPM översätts till praktik i olika sammanhang visar en annan bild, nämligen att sammanhanget har betydelse. Exempelvis visar tidigare studier skillnader mellan kommunala organisationer (Dahl, 2009), liksom att det finns skillnader i hur olika yrkesgrupper förstår och möter styrningen (se exempelvis Levay och Waks, 2009). Med några undantag (exempelvis Björk m fl., 2011) saknas dock studier som fokuserar på vad verksamheternas genusmärkning betyder för hur NPM översätts till praktik.

I föreliggande studie analyserar vi tre i detta avseende olika kommunala verksamheter; Vatten (manligt genusmärkt verksamhet), Gymnasium (genusintegrerad verksamhet) och Äldreboende (kvinnligt genusmärkt verksamhet). I studien förstås genus som en kulturell representation som ger mening till, och påverkar hur, organisationer och individers handlingar inom organisationer formas (se exempelvis Acker, 1990; Mills och Tancred, 1992). Perspektivet innebär att genus studeras på strukturnivå, snarare än på individnivå. Medan vi bortser från skillnader i beteende mellan kvinnliga och manliga chefer, studerar vi istället skillnader mellan olika genusmärkta verksamheter.

Även om verksamheters genusmärkning ofta följer könssegregeringen inom organisationer (Bradley, 1989) så kan genusmärkning också baseras på typ av arbete. Exempelvis är välfärdsarbeten och arbeten som innehåller omsorg och omtanke många gånger kvinnligt genusmärkta (Sahlin-Andersson, 1994) medan tekniska verksamheter många gånger är manligt genusmärkta (Faukner, 2003; Wajcman, 2011). Arbeten som associeras med kvinnlighet, såsom välfärdsarbeten och omvårdande yrken, är enligt ett flertal studier lägre värderade än typiskt manliga verksamheter (exempelvis England, 1992). Andra studier noterar att det kan skilja sig hur färdigheter och kunskaper inom verksamheter värderas och synliggörs i organisationer (se exempelvis Fletcher, 1999; Simpson, 2009). Exempelvis anses manligt genusmärkta tekniska verksamheter vara komplexa och kräva specifika färdigheter och kompetenser. Inom dessa arbeten synliggörs också arbetet och kunskapen i organisationen, till exempel genom formell kunskapskodifiering och generella standardiseringar av det tekniska arbetet (Davies, 1996). De färdigheter och kompetenser som behövs för att utföra arbetet inom välfärdsarbeten och omvårdande yrken problematiseras och synliggörs inte på samma sätt som inom de tekniska verksamheterna. Det saknas, som Davies (1995) noterar, begrepp som beskriver många av de arbetsuppgifter som utförs i de kvinnligt genusmärkta verksamheterna. En följd av den tysta och osynliggjorda kunskapen inom dessa verksamheter är, enligt Davies, att det går att tro att de färdigheter och kompetenser som behövs finns ”naturligt” i servicearbetarnas kroppar. En konsekvens av sådana mönster – att inte

kvalifikationer och aktiviteter synliggörs för högre ledningsnivåer – är att arbetet kan uppfattas som lättare än det egentligen är (se Kinnunen, 1997). Det är möjligt att NPM ökar denna problembild eftersom organisationens styrning i så hög grad betonar instrumentell mätbarhet och rationaliseringar (se Johansson, 1997).

Sammantaget pekar forskning på att NPM i praktiken kan se olika ut beroende på organisatoriskt sammanhang. I denna studie studeras vad genusmärkning av verksamheter betyder för hur NPM iscensätts. Enligt forskningen innebär genusmärkning bland annat att verksamheter som associeras med kvinnlighet är lägre värderade än verksamheter som associeras med manlighet. Forskningen noterar även att de verksamheter som associeras med kvinnlighet karaktäriseras av tyst kunskap medan arbetet och kunskapen i verksamheter som associeras med manlighet är mer synlig genom bland annat kodifierad kunskap och generella standarder. Sådana skillnader kan ha konsekvenser för hur NPM-praktikerna utformas. Exempelvis kan den kodifierade kunskapen och de generella standarderna som återfinns inom de manligt genusmärkta tekniska verksamheterna skapa erkännande för verksamhetens uppgifter i organisationen och i samhället (se Levay och Waks, 2009). Vidare kan det synliggjorda och erkända arbetet och kunskapen verka som ett stöd för cheferna i relation till betoning av exempelvis målstyrning och mätbarhet i organisationen. Den tysta kunskapen i de kvinnligt genusmärkta välfärdsarbetena kan istället innebära att styrningen ger ramar som inte är tydligt relaterade till de behov som finns i verksamheten.

Metod

En kvalitativ ansats valdes för att kunna förstå hur styrning praktiseras inom verksamheterna. Studien genomfördes i fyra kommuner i Västra Götalandsregionen.

Material

Inom ramen för Chefiosprojektet undersöktes chefers upplevelser av styrning inom sex förvaltningar och fyra kommuner (se Härenstam och Östebo, 2014 för beskrivning). Sammantaget intervjuades ett fyrtiotal chefer inom Chefiosprojektet. I syfte att få kunskap om hur styrning hanteras inom olika verksamheter och kommunala organisationer och för att lära känna fältet inför intervjuarbetet i föreliggande studie lyssnade vi i ett första steg på dessa intervjufiler. Det huvudsakliga materialet i denna studie består av ytterligare 30 intervjuer med chefer (förvaltningschefer, verksamhetschefer och enhetschefer) inom Äldreomsorg, Gymnasium och Vatten, samt några chefer och medarbetare på kommunledningsnivå. Merparten av intervjuerna genomfördes i två kommunala organisationer. För att få en bild av chefers upplevelse av styrning i fler kommuner genomfördes några enstaka intervjuer med chefer i ytterligare två kommuner. Materialet utgörs också av diskussioner mellan forskarna och ledningsgrupper både inför studien och i samband med att resultaten återkopplades.

Praktiska omständigheter - såsom intresse att medverka i studien - styrde valet av kommuner. För de två kommuner där merparten av intervjuerna genomfördes var ett kriterium att alla tre verksamheter var intresserade av att medverka i studien, det vill säga det var viktigt att förvaltningscheferna för respektive verksamhet godkände att studien genomfördes i deras förvaltning. Efter att förvaltningscheferna hade godkänt studien skedde valet av intervjupersoner genom att enhetschefer och verksamhetschefer inom förvaltningarna anmälde intresse att medverka. Med hjälp av kontaktpersoner i de kommunala organisationerna handplockades också de chefer och medarbetare inom förvaltningarna och på kommunledningsnivå som ansågs kunna ge relevant och bra information om aspekter som var viktiga för att förstå hur styrningen praktiserades (se Langemar, 2008 om kvalitativ representativitet).

Intervjuerna hade en öppen form och varade mellan en och två timmar. Inledningsvis definierade de intervjuade den styrning som enligt deras perspektiv var viktig, samt ritade och beskrev styrningens olika former, var den formulerades och hur de svarade på styrningen och rapporterade. Därefter frågade intervjuaren efter dilemman och möjligheter att hantera styrningen.

Intervjuaren följde under intervjupersonens berättelser upp med flexibla följdfrågor tills intervjuaren kände att denna förstod intervjupersonens berättelse och perspektiv. För att minska risken att få en förskönad bild av styrning och dess konsekvenser hade intervjuerna fokus på beskrivningar av hur styrningen konkret hanterades i det vardagliga arbetet och inte på intervjupersonens eller organisationens värderingar eller uppfattningar om hur styrningen *bör* gå till (Repstad, 1993). Fokus på berättelser om det konkreta arbetet gav ett innehållsrikt och meningsfullt material (Geertz, 1973) där intervjupersonerna berättade om styrning och dess konsekvenser utan att de alltid var medvetna om den komplexa bild de förmedlade (Kankkunen, 2014). Under intervjuerna uppmuntrades intervjupersonerna också att analysera berättelserna (Alvesson och Kärreman, 2011). Exempelvis frågades efter förklaringar, hur aktiviteterna i berättelserna skulle förstås och hur de skulle önska att styrningen organiserades samt vad som hindrade sådan organisering. Intervjuns öppenhet inför vad intervjupersonen ansåg vara viktigt att förmedla om styrning och dess konsekvenser i kombination med den delvis analytiska intervjuformen innebar att de frågor som ställdes under intervjuerna utvecklades under forskningsprocessen samt att den slutliga forskningsfrågan såväl utvidgades som specificerades. Exempelvis var vi inledningsvis intresserade av att förstå hur styrning som formuleras av myndigheter på en så kallad överorganisatorisk nivå hanteras av chefer på kommunnivå. Under forskningsprocessen växte intresset för att även söka kunskap om aktiviteter på kommunnivå, aktiviteter som vi inledningsvis inte alltid hade betraktat som styrning. Vid de återkopplingar som skedde till olika grupper inom de medverkande kommunerna gavs också möjlighet att ställa ytterligare frågor för att fördjupa förståelsen av chefernas bild av styrning i sitt arbete, samt att se nya aspekter i materialet.

Analys

De inspelade intervjuerna skrevs ut i sin helhet. Analysarbetet inleddes med att materialet lästes ett flertal gånger. Efter läsning och återläsning påbörjades kodningsarbetet, vilket var inspirerat av en tematisk induktiv analys (Braun och Clarke, 2006). En utgångspunkt i studien var att jämförelser mellan olika sociala miljöer kan synliggöra praktiker och strukturer som mer eller mindre tas för givna i de enskilda miljöerna (Kankkunen, 2014). Jämförelser av olika sociala miljöer kan också öka forskarens möjligheter att ställa frågor till materialet. Därför analyserades och kodades varje förvaltning som ett enskilt fall. Därefter har likheter och skillnader mellan förvaltningarna och mellan kommunala organisationer jämförts, vilket har resulterat i nya frågor och att nya teman har utvecklats.

Resultaten presenteras i nästa avsnitt utifrån verksamhet eftersom resultaten framför allt skiljer sig mellan verksamheter och inte mellan kommuner. När det föreligger skillnader mellan kommuner noteras det i texten. I syfte att öka läsbarheten har det urval av intervjuer som presenteras genomgått en smärre redigering. Istället för ett talspråk presenteras ett skriftspråk. Exempelvis har ord som 'nån' ändrats till 'någon' och ibland har ordföljden förändrats. Redigeringarna ändrar inte mening och betydelse i intervjupersonernas utsagor.

Resultat

Cheferna beskriver att målet med deras arbete är att utveckla medarbetare och verksamheten enligt deras egna och yrkets normer om vad som är ett gott arbete. Detta innebär att cheferna försöker hantera organisationens styrning och samtidigt stödja medarbetarna och utveckla kärnverksamheten enligt regler, normer och värderingar. Alla chefer beskriver att det i detta arbete kan uppstå målkonflikter som kan vara svåra att hantera. Desto närmare chefen är kärnverksamheten, desto svårare tycks det vara för den enskilda chefen att hantera målkonflikterna.

Enligt resultaten uppstår målkonflikter på två sätt. *För det första* uppstår det målkonflikter mellan den kommunala styrning som handlar om värderingar, standardiserade processer, mål och uppföljning och uppdraget att vara en chef som ägnar sin tid åt medarbetarna och kärnverksamheten. Den kommunala styrningen i form av värderingar, standardiserade processer och uppföljningsarbete upplevs ta mycket av chefens tid. Istället för att vara en chef som utvecklar medarbetare och verksamhet beskriver de intervjuade att de tvingas bli en administrativ chef. *För det andra* uppstår det målkonflikter mellan kommunens ekonomistyrning och myndigheters styrning av verksamheten. Även om politiken inom kommunerna ofta har det formella ansvaret för båda styrsystemen upplever cheferna att myndigheters styrning i praktiken riktar sig direkt till de chefer som har ansvar för verksamheterna och att kommunledningen inte alltid ger förutsättningar för att möta de krav som ställs på verksamheterna från myndighetshåll. Istället uppstår det målkonflikter som den enskilda chefen får hantera. Nedan beskrivs de två målkonflikterna i förhållande till chefernas arbetsituation inom de tre kommunala verksamheterna Äldreomsorg, Gymnasium och Vatten.

Målkonflikt 1: Mellan standardiserade processer, uppföljning, värderingar och kraven i kärnverksamheten

I alla medverkande kommuner och verksamheter beskriver de intervjuade att styrning genom standardiserade processer och värderingar har ökat inom kommunen och att detta påverkar chefsarbetet. De standardiserade processerna formuleras av kommunledning och för de intervjuade cheferna innebär det exempelvis internkontroller, risk- och konsekvensanalyser, avvikelshantering, HR-rutiner, it-rutiner, inköpsrutiner och ekonomirutiner³. Cheferna beskriver att denna form av styrning tar mycket av deras tid. Med styrningen följer administrativa uppgifter, dokumentation och uppföljningsarbete samt ny

³ Kommunledning kan ibland vara politiken, ibland staben på kommunledningsnivå. Intervjupersonerna gör inte alltid åtskillnad mellan dessa.

programvara och datasystem som cheferna ska lära sig. Det är utifrån chefernas perspektiv ständiga förändringar och uppdateringar i systemen. Även om de standardiserade processerna och systemen kan upplevas som professionella och bra är det svårt för cheferna att hitta tid att lära sig standarderna och systemen samt att hålla sig uppdaterad om vilka förändringar som sker.

”... jag säger ju ingenting om systemen som sådana, men när de kommer väldigt snabbt och /.../ så hela tiden de här förändringarna i systemen. Det gör ju att när du har lärt dig [hur systemen fungerar] /.../ Jaha, nu har de ändrat det. Man hinner inte med i de förändringarna.” (Chef inom Äldreomsorg)

Att lära sig systemen och följa de standardiserade processerna tar tid av cheferna. Då cheferna måste ägna mycket av sin tid till att svara upp mot standarderna – som andra personalgrupper i organisationen, såsom HR, it, inköp etcetera har definierat – begränsar detta chefernas handlingsutrymme. Därtill har ansvaret för att utföra uppgifter som tidigare utfördes av dessa grupper, såsom ekonomisk uppföljning, rekrytering och rehabilitering, nu i stor utsträckning flyttats till chefen. Tidigare betraktades grupper som HR som ett praktiskt stöd till chefsarbetet, men nu har dessa funktioner till stor del centraliserats i den kommunala organisationen. Istället för att dessa personalgrupper utför arbetsuppgifterna menar cheferna att de istället tar fram standardiserade processer som cheferna måste följa när de själva utför arbetsuppgifterna. Cheferna menar att arbetet har kommit att bli mer administrativt än tidigare, där andra grupper inom den kommunala organisationen definierar chefs arbetsuppgifter. De upplever också att tiden för att hinna vara en chef som utvecklar verksamheten utifrån sin kunskap om medarbetarna och kärnverksamheten har minskat.

”... vi ska ha tydliga inköpsregler och så, men på något sätt så är det som att man ställer hundra krav på hur man ska göra ett inköp. Det blir så krångligt att man drunknar i byråkratin /.../ Det verkar ju som att väldigt många chefer inte har någon verksamhet att sköta utan det är det här [standardiserade processer som formulerats av kommunledningen] som är verksamheten. /.../ Vad är det personliga ledarskapet? Vad är det värt?” (Chef inom Vatten)

Cheferna blir ständigt påmind om att följa de standardiserade processerna. Det är detta arbete som också följs upp. Ingen tycks kontrollera hur chefen utövar sitt chefskap i förhållande till medarbetare och verksamheten.

”... jag ska vara pedagogisk ledare. Men det är ingen som kollar mig på den punkten. /.../ Det är ingen som granskar mig på det. /.../ Men på alla de andra – alltså på budgeten och på personaluppföljningen, på rehab och [etcetera.] Där får jag direkt /.../ påminnelser. Du har inte svarat. Där blir jag kollad [och det syns] om jag har missat. Där syns det om jag missköter mig. Och det är klart att det är styrande för hur jag planerar min dag.” (Chef inom Gymnasium)

I citatet ovan illustrerar en enhetschef (rektor inom Gymnasium) hur standardiserade processer styr chefsarbetet. Detta mönster är också giltigt för Vatten och Äldreboende. Istället för att ha fokus på medarbetarna och verksamheten känner sig cheferna tvingade att prioritera det som kontrolleras, vilket i stor utsträckning handlar om administrativa uppgifter såsom att följa ekonomiska rutiner, HR-rutiner, inköpsrutiner, etcetera. Att chefen har följt dessa standardiserade processer kontrolleras genom olika kommunala uppföljningssystem. Samtidigt som cheferna känner sig tvingade att följa denna styrning och utföra de administrativa uppgifter som styrningen genererar, känner cheferna krav och förväntningar från högre chefsnivåer, medarbetare i verksamheten och verksamheternas myndigheter att vara närvarande i kärnverksamheten och utveckla den enligt verksamhetens normer och regleringar. Detta innebär att cheferna för verksamheterna får dubbla kommandon. Medan den kommunala ledningen betonar standardiserade kontrollsystem som innebär att chefernas administrativa uppgifter ökar, försöker cheferna leva upp till sina och andras förväntningar på att vara en chef som har fokus på kärnverksamheten.

Chefernas handlingsutrymme begränsas också av värderingsstyrning som för cheferna innebär utbildningar och projekt i ämnen som demokrati, integration, miljö och jämställdhet. Utbildningsåtgångarna och projekten kan initieras från olika håll; av kommunledningen, kommunens eller förvaltningarnas utvecklingsavdelningar, SKL, EU eller någon av verksamheternas tillsynsmyndigheter. Cheferna och representanter från deras verksamheter förväntas medverka i utbildningsåtgångarna och projekten och också implementera dem i verksamheterna. Alla intervjuade beskriver att syftet med utbildningsåtgångarna och projekten är bra för verksamheten. Problemet, utifrån chefernas perspektiv, är att det idag startar många utbildningar och projekt samtidigt och de hinner inte slutföras innan det kommer något nytt. Cheferna känner att de måste vara lojala mot vad högre ledningsnivåer har beslutat, samtidigt som de har förståelse för medarbetarnas syn att projekten tar tid från kärnverksamheten.

”... de [medarbetarna] bara längtar efter någon arbetsro. Låt oss jobba med det vi är här för att göra. Kom inte med något nytt – och så tror jag vi som chefer också känner. /.../ Så dilemmat är ju alla de här förändringarna och att hantera dem och försvara dem och försöka införa dem och ändå stå för dem. Och [de förändringarna] tar ju mycket tid från de som bor här. Helt enkelt. [De] tar [vår] energi.” (Chef inom Äldreomsorgen)

Cheferna menar att, förutom att utbildningar och projekt tar deras och medarbetarnas tid från kärnverksamheten, är det svårt att förverkliga idéerna och få dem att bli en del av den dagliga verksamheten. Det kan handla om att medarbetarna inte förstår varför de ska arbeta utifrån förändringsdirektiven och att det sammantaget är för många utbildningar och projekt som de förväntas medverka i. I andra situationer handlar det om att utbildningarna och projekten är kopplade till öronmärkta pengar för ändamålet. Pengar tillförs verksamheten en avgränsad tid och när pengarna är slut är det svårt att fortsätta att arbeta utifrån idéerna i verksamheten. Istället kommer det nya utbildningar och nya projekt – med nya öronmärkta pengar – som cheferna och deras medarbetare får ägna tid åt.

”Här går man in hull och hår för att göra någonting som jag faktiskt som enhetschef har tyckt har varit himla roligt. För att jag kan ju se det både som profession, som sjuksköterska, och som enhetschef att det är en bra grej. Jag säger inte att det är dåligt utan det är en himla bra grej. Men börja inte med något nytt då. Utan se till att vi får pengar så att vi kan genomdriva detta.” (Chef inom Äldreomsorgen)

Som den intervjuade beskriver ovan kan den verksamhet chefen ansvarar för få öronmärkta pengar – från myndigheter, EU, kommunledning etcetera – för att införa nya arbetsmetoder i kärnverksamheten. I andra fall handlar det inte om att införa nya arbetsmetoder i kärnverksamheten utan om att utveckla verksamhetens arbete i relation till värderingar om jämställdhet, demokrati, miljö etcetera. Ofta är cheferna i positiva till förändringsarbetet. Problemet är att förändringsarbetet är relaterat till de öronmärkta och tidsbegränsade pengarna. När pengarna är slut är det svårt att fullfölja arbetet i verksamheten. Istället för att fortsätta förändringsarbetet påbörjas nya utbildningar och nya projekt som chefen och dennas medarbetare förväntas ägna tid åt.

Att hantera standardiserade processer, uppföljning och värderingar i olika verksamheter

Alla intervjuade chefer beskriver således att standardiserade processer, värderingsstyrning och uppföljningssystem har ökat och hur detta tvingar dem att prioritera vad de upplever som administrativa uppgifter på bekostnad av ett

chefskap med fokus på medarbetarna och verksamheten. En förklaring som ges till denna form av styrning är att politiken idag formulerar allt fler mål som rör värderingar. En annan förklaring som ges till betoningen på standardiserade processer och värderingsstyrning är att grupper inom HR, ekonomi, it etcetera har centraliserats inom de kommunala organisationerna. Istället för att dessa grupper stödjer cheferna i arbetet beskriver de intervjuade att dessa grupper kommit att ingå i den centrala staben i kommunerna och blivit en kontrollfunktion.

*”... det jag ser är ett problem är ju att de [staben i kommunledningen] ges för stora mandat att ta beslut. /.../ Mitt problem är ju att det är så mycket som styrs som vi måste göra därifrån. Jag får inte en chans att styra upp eller strukturera upp eller säga, ja det hinner vi. Jag får aldrig den möjligheten. Eller jag eller mina chefer vi får inte det. För det är bara ni ska [göra det].”
(Chef inom Äldreomsorgen)*

I citatet ovan illustrerar en förvaltningschef hur staben i kommunledningen styr. Det är svårt, menar intervjuade chefer, att säga nej till de aktiviteter som bestäms av kommunledningens stab⁴. Detta mönster finns i alla medverkande verksamheter och kommuner, inklusive de kommuner där förstudierna har gjorts. Men det finns skillnader mellan verksamheterna avseende hur chefer hanterar den styrning som politiken och den centrala staben i kommunerna konstruerar. En skillnad avseende hur verksamheterna hanterar styrningen är att cheferna inom Vatten har möjlighet att säga nej till att delta i vissa, men inte alla, utbildningssatsningar och projekt som kommunledningens stab och politiken initierar.

”För att vi har ju svårt. Vi kan inte vara med på saker som inte är nödvändiga kostnader då. Vi kan inte göra aktiviteter som inte är nödvändigt /.../ Det går inte, som politiker går det inte att ge oss vilka uppdrag som helst. Man kan ge oss ett uppdrag men då måste man ju ha finansiering till det också om det inte är ett VA-kollektivuppdrag då.” (Chef inom Vatten)

I nästa avsnitt beskrivs den ekonomiska styrningen inom Vatten. Här räcker det att konstatera att den ekonomiska styrningen, som intervjuad chef beskriver i citatet ovan, innebär att cheferna och deras medarbetare inte kan medverka i alla utbildningar och projekt som kommunledningen initierar. Projekt och utbildningar som har en tydlig nytta för kärnverksamheten kan inlemmas i verksamheten, exempelvis miljöprojekt, medan exempelvis ett demokratiprojekt är svårare att integrera. Detta innebär att det finns förväntningar från

⁴ För de intervjuade cheferna kan det upplevas som att aktiviteterna bestäms av kommunledningens stab. I allmänhet finns det dock politiska beslut bakom aktiviteterna.

kommunledning på att Vatten ska delta i utbildningar och projekt, men att cheferna inom verksamheten kan säga nej till att medverka i vissa, men inte alla. Om Vatten ska delta i utbildningssatsningar och projekt som inte är tydligt relaterade till kärnverksamheten måste politiken också tillföra skattefinansierade medel. Det är viktigt, menar cheferna inom Vatten, att den taxa kunden betalar också går till kärnverksamheten, det vill säga till vattenverksamheten.

Inom Vatten beskriver också de intervjuade att alla aktörer inom förvaltningen är ense om att de inte är organisatoriskt rustade att möta styrning i form av standardiserade processer och mål- och uppföljningsarbeten från den centrala staben i kommunen. Att följa standardiserade processer och rapportera till den centrala staben tar, som vi har beskrivit i föregående avsnitt, mycket av chefsens tid. Chefen upplever att det är svårt att hinna vara ett närvarande expertstöd i verksamheten och att de istället tvingas att bli en administrativ chef. Detta är en svår målkonflikt för chefer inom alla verksamheter som medverkar i denna studie. Men intervjuade inom Vatten beskriver att man inom denna verksamhet försöker hitta en lösning på chefernas problem. För att skapa mer tid till cheferna att ägna sig åt medarbetare och verksamhet försöker Vatten utveckla och tydliggöra rollen för förvaltningens egen stab.

”Vi har ju löst det hos oss nu lite på det sättet att vår HR försöker backa upp oss. Vi har kommit överens om [att HR] kan rapportera /.../ kontakten med dina medarbetare måste du ha som chef. Men knapptryckeriet har blivit ett frustrationsmoment” (Chef inom Vatten)

Som chefen beskriver ovan har cheferna och staben inom förvaltningen tillsammans diskuterat chefernas ökade administrativa uppgifter. I denna diskussion har aktörerna kommit överens om att staben inom förvaltningen, såsom aktörer inom HR, ska stödja cheferna genom att ta över en del av chefernas rapporteringsarbete. I andra kommuner har utvecklingen av stabens roll inom Vatten gått ett steg längre. Här har förvaltningen tagit beslut att anställa fler aktörer till förvaltningens stab, exempelvis HR. Härigenom ska stabspersonalen få bättre möjligheter att sälla bland standardiserade processer, utbildning och projekt som kommer från kommunens centrala stab och politiken. Syftet är också att staben ska få bättre möjlighet att hjälpa cheferna med uppgifterna, både vad avser att förklara och lära cheferna hur de ska hantera nya uppgifter och att stödja cheferna genom att staben inom förvaltningen utför en del av uppgifterna.

”Så staben [inom förvaltningen] har ju växt faktiskt. Den har lite utvidgat och så vidare, så de kan ta mer utav verksamheternas grejer. Så det har blivit en förbättring. /.../ de förenklar det hela så att det är lättare att förstå vad jag ska göra egentligen.” (Chef inom Vatten)

Bakgrunden till citatet ovan är att politiken inom kommunen har gett tillstånd till att anställa flera aktörer inom förvaltningens stab. Cheferna berättar att politiken menar att cheferna inom Vatten måste få mer utrymme att utveckla sina verksamheter. Cheferna, kan enligt politiken, inte ägna sin tid till administrativt arbete. Inom Gymnasium och Äldreboende finns dock inte samma möjlighet att skapa denna form av stöd. Det saknas pengar och det finns också ett motstånd mot att använda resurser från kärnverksamheten.

”Tyvärr har ju det administrativa stödet blivit allt mindre också. Om man sparar pengar så försöker man undvika [att skära i] kärnverksamheten så mycket som möjligt” (Chef inom Äldreomsorgen)

Medan Vatten diskuterar och utvecklar staben inom förvaltningen så att den ska ta en mer stödjande roll gentemot cheferna, så sätter ekonomin gränser för förvaltnings-chefernas möjligheter att utveckla administrativa roller inom Äldreboende och Gymnasium. Samtidigt har Äldreboende och Gymnasium svårt att säga nej till många av de aktiviteter som upplevs styra och ta tid från cheferna, exempelvis har cheferna svårt att säga nej till projekt och utbildnings-satsningar rörande olika värderingar. En förvaltningschef berättar om det bristande handlingsutrymmet, hur svårigheten att säga nej till aktiviteter eller kunna organisera ett bra administrativt stöd resulterar i en känsla av att man skapar en dålig arbetsmiljö i sitt verksamhetsområde.

”... det enda jag skapat och skapar är stress och en press och en oro i min organisation, för till slut går det inte att göra alla de här sakerna.” (Chef inom Äldreomsorgen)

En annan skillnad är hur staberna inom förvaltningarna organiseras inom Vatten respektive Äldreomsorg och Gymnasium. Denna skillnad påverkar också chefernas upplevelse av administrativt stöd. Medan Vatten försöker utveckla relationen mellan stab och chef på sådant sätt att staben i högre utsträckning ska hjälpa cheferna med att förstå nya uppgifter som genereras i relation till standardiserade processer och värderingsstyrning och också bistå cheferna i själva utförandet av uppgifterna, beskriver cheferna inom Gymnasium och Äldreomsorg en motsatt trend. Här upplever cheferna att staben centraliseras inom förvaltningen och att aktörerna i staben specialiseras. Istället för att vara ett

stöd till cheferna är de tjänster som cheferna kan nyttja ofta snävt definierade av staben inom förvaltningen.

”... så fort det liksom är något som är lite vid sidan av – så nej det där är inte mitt jobb [säger den centraliserade staben inom förvaltningen]. Det där ingår inte i mina arbetsuppgifter. Det måste jag fråga min chef om jag får lov att göra. Nej, det fick jag inte göra [är ofta svaret].” (Chef inom Gymnasium)

Istället för att få hjälp med att förstå och utföra uppgifter relaterade till standardiserade processer och mål- och uppföljningsarbeten får cheferna inom Gymnasium och Äldreomsorg många gånger, men inte alltid, anpassa sig till vad staben definierat som deras arbetsuppgifter. Detta innebär att cheferna inte alltid kan få stöd med de frågor de ber om. Snarare upplever cheferna att staberna skapar nya uppgifter i form av exempelvis projekt och utbildningssatsningar.

”... nu har vi en likabehandlings[person]. En människa på centrala förvaltningen som jobbar med likabehandling /.../ en som jobbar med internationalisering. Vi har ju lite olika sådana där. Och it-frågor, det finns ju en central it-utvecklings[avdelning]. Det här är människor som borde vara ett stöd för oss. /.../ Men för oss blir det liksom [en] belastning” (Chef inom Gymnasium)

Sammantaget beskriver alla chefer att administrativt arbete har ökat i samband med styrformer som standardiserade processer, uppföljningsrutiner och aktiviteter relaterade till värderingar, såsom jämställdhet och miljö. Det finns dock skillnader avseende hur verksamheterna hanterar denna utveckling inom kommunerna. Medan verksamhetens styrning i Vatten innebär att cheferna kan säga nej till vissa, men inte alla, utbildningssatsningar och projekt, beskriver cheferna inom Äldreomsorg och Gymnasium – inklusive förvaltningscheferna – att deras möjlighet att utebli från aktiviteterna är liten. Inom Vatten har cheferna och förvaltningens stab också arbetat på att utveckla samarbetet mellan staben i förvaltningen och cheferna i den praktiska verksamheten på sådant sätt att staben i högre utsträckning ska bistå med professionellt stöd, det vill säga hjälpa chefen att förstå de nya uppgifter som genereras av styrningen och också hjälpa till med att utföra vissa av uppgifterna. Cheferna i Gymnasium och Äldreomsorg beskriver en motsatt strategi. Här beskrivs att staben inom förvaltningen finns långt ifrån chefen och dennes verksamhet. Staben beskrivs som centraliserad och framför allt verksam med strategiska frågor. Istället för att vara ett professionellt stöd för att hantera den nya styrningen menar cheferna inom Gymnasium och Äldreomsorg att staben inom förvaltningen tenderar att konstruera nya styrformer, exempelvis genom fler standardiserade processer och fler projekt och utbildningssatsningar kring olika värderingar.

Det ska slutligen också noteras att även om skillnaderna i föreliggande studie framför allt går mellan verksamheter finns det också skillnader mellan kommuner avseende hur förvaltningarna hanterar standardiserade processer och värderingsstyrning. Chefernas beskrivning av mängden av standardiserade processer, utbildningssatsningar och projekt samt avsaknad av professionellt stöd av den egna staben inom förvaltningen är något mer betonad i en av kommunerna. En förklaring till skillnaderna kan vara hur centraliserad staben inom förvaltningen är i förhållande till chefen och dennas kärnverksamhet, samt i vilken utsträckning staben inom förvaltningen arbetar med strategiska frågor och att vara ett professionellt stöd till cheferna. Ju mer centraliserad förvaltningens stab är och ju mer staben arbetar med strategiska frågor, desto mer tycks cheferna uppleva att staben inom förvaltningen konstruerar styrning som tar tid från kärnverksamheten, snarare än att vara ett professionellt stöd till chefens arbete.

Sammanfattande slutsatser – målkonflikt 1

Cheferna beskriver att de standardiserade processer och aktiviteter kring värderingsstyrning och uppföljningssystem som skapas av kommunledningen i sig inte är dåliga, men att de sammantaget tar allt för mycket av arbetstiden i anspråk. Det är också svårt att implementera önskade förändringar i verksamheten när det ständigt kommer nya propåer från kommunledningen. Materialet visar också att dessa processer och aktiviteter inneburit att chefs handlingsutrymme har minskat. Cheferna beskriver att de är tvingade att följa organisationens styrning och arbeta med de administrativa uppgifter som styrningen genererar, samtidigt som de känner egna och andras förväntningar på att de i sin chefsroll ska arbeta med att utveckla och stödja kärnverksamheten och medarbetarna. En konsekvens är således att cheferna känner sig klämda mellan organisationens betoning på styrning och de traditionella förväntningarna på att chefen ska vara ett närvarande expertstöd i verksamheten. Detta mönster är tydligt i alla tre verksamheter. Det finns dock skillnader avseende hur de aktiviteter och den administration som genereras av styrningen *hanteras* i verksamheterna. Den övergripande styrningen av Vattenverksamheten gör att chefer och medarbetare inte kan medverka i alla projekt och utbildningssatsningar som Gymnasium och Äldreomsorgen måste delta i. Därtill arbetar Vatten medvetet på att utveckla relationen mellan förvaltningens stab och cheferna på sådant sätt att staben, med sin professionella kunskap om styrningen och dess administration, ska stödja cheferna. Cheferna inom Gymnasium och Äldreomsorgen beskriver en motsatt strategi. Här upplever cheferna att förvaltningens stab skapar allt mer styrning och inte bidrar till att ge cheferna ett professionellt stöd i att förstå och utföra styrningsrelaterade aktiviteter. Materialet visar också på skillnader mellan kommuner. Mönstret är tydligt i alla medverkande kommuner, men är något mer framträdande i alla verksamheter,

inklusive Vatten, i en av kommunerna. Här indikerar materialet att organisering av förvaltningen kan ha betydelse för chefernas upplevelser. Exempelvis kan chefernas upplevelse av styrning ha samband med hur centraliserat stabernas arbete är inom kommunen och inom förvaltningen.

Målkonflikt 2: Mellan ekonomi och verksamhetens behov

Cheferna beskriver att ekonomistyrningen har kommit att överordnas annat i verksamheten. Om det är problem att hålla sig inom budgetens ramar får cheferna anpassa sin verksamhet till budgeten. Exempelvis berättar en aktör från kommunledningen att hen ibland har samtal med förvaltningschefer som inte har anpassat sig till budgetens ramar. I dessa samtal får förvaltningscheferna veta att de antingen anpassar sig till budgeten eller lämnar sitt uppdrag som chef.

”Och då händer det faktiskt att jag sitter här inne och säger att om du inte kan pressa ner verksamheten till den budgetram som du har då får du lämna ditt uppdrag.” (Kommunledning)

I nästa avsnitt studerar vi hur den klämda positionen mellan ekonomisk styrning och verksamhetens styrning hanteras i olika verksamheter och kommunala organisationer. Ekonomi och effektivitet betonats inom alla kommunala verksamheter, även om det finns variationer. Cheferna och deras medarbetare har fått information om de ekonomiska ramarna och vad som händer om de inte följs. En förvaltningschef beskriver att det inte längre är några problem, eftersom cheferna under flera år fått lära sig vad som händer om de inte håller verksamheten innanför de ekonomiska ramarna.

”... min organisation är så drillad så att säger du pengar så står håret rakt ut på dem för att man är så rädd att gå över sin budget. Det är det man bestraffas för.” (Chef inom Äldreomsorgen)

Samtidigt som den ekonomiska styrningen har betonats inom de kommunala organisationerna berättar intervjupersonerna att det blivit ökad tonvikt också på andra former av styrning av verksamheterna. Intervjuade i kommunledning beskriver hur detta visas bland annat i vitesförelägganden. På kommunledningsnivå upplevs detta inskränka den kommunala friheten.

”... så har ju den statliga tillsynen i samtliga områden tycker jag blivit mer påtaglig, mer styrande. Väldigt mycket vitesföreläggande om inte kommunerna /.../ lever upp till sina åtaganden.” (Kommunledning)

Cheferna inom förvaltningarna upplever att det är de som är ansvariga för att myndigheternas krav möts och samtidigt ser till att verksamheterna håller sig innanför de ekonomiska ramarna. De känner sig många gånger klämda mellan de två regelsystemen som inte alltid upplevs vara kompatibla med varandra. En aktör inom kommunledningen berättar också att det kommunala styrsystemet inte synliggör de krav som myndigheterna ställer på cheferna. Kommunerna har format styrsystem som följer såväl ekonomi som verksamhet men systemen är inte kopplade till varandra. Detta gör att den enskilda chefen kan vara den som får ta ansvar för eventuella diskrepanser.

”Samtidigt som vi säger att budgeten är överordnat så måste vi visa riktlinjen /.../. För idag finns de på två ställen och så får chefen till sig: dels ska budgeten hållas och dels vad nu riktlinjen säger.” (Kommunledning)

Att möta ekonomistyrning och verksamhetens styrning i olika verksamheter

Inom alla tre verksamheter – Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg – beskriver intervjuade chefer mönstret som beskrivs ovan, det vill säga att ekonomistyrning och myndigheters styrning av verksamheten är separerad i två system där ekonomin är ett kommunalt system medan styrningen av verksamheten sker från myndighetshåll. Det finns dock, utifrån de intervjuades perspektiv, skillnader mellan verksamheterna avseende hur målkonflikter mellan ekonomistyrning och verksamhetsstyrning skapas och hanteras. Dessa skillnader beskrivs i kommande avsnitt. Vi inleder med att beskriva hur intervjuade chefer upplever ekonomistyrning och verksamhetens styrning inom de tre studerade verksamheterna. Därefter presenteras sammanfattande slutsatser där de tre verksamheterna också jämförs.

Vatten

Chefer inom Vatten beskriver att verksamheterna styrs av en självkostnadsprincip som innebär att vattentjänsterna inte får gå med vinst (se också Svenskt Vatten, 2011). Kommuner och verksamheterna får endast ta ut avgifter, taxor, som ”täcker de nödvändiga kostnaderna för att ordna och driva VA-anläggningarna” (Svenskt Vatten, 2011: 2:5). Vattentjänstlagen och miljöbalken är enligt de intervjuade styrande för vilka uppgifter som ska ingå i taxorna. Om kommunledningen vill att verksamheterna ska utföra andra sysslor än vad som anses vara nödvändigt utifrån vattentjänstlagen och miljöbalken kan verksamheterna också få tilldelning av skattefinansierade medel.

Kommunledningen vill enligt de intervjuade veta syftet med pengarna, men för alla aktörer är det viktigt att nödvändiga kostnader, det vill säga de taxor kunden

betalar, inte innehåller andra utgifter och uppgifter än vad vattentjänstlagen och miljöbalken kräver. Om det inlemmas andra typer av utgifter och uppgifter och en medborgare överklagar kan kommunen bli återbetalningsskyldig.

”Om det inte är nödvändiga kostnader och någon brukare överklagar så kan man få betala tillbaka. /.../ Så det är väldigt styrande i vår verksamhet, att det är nödvändiga kostnader [som ingår i taxan].” (Chef inom Vatten)

Inom Vatten beskriver cheferna att det finns en tydlighet i lagstiftningen. Den precisa lagstiftningen innebär att det finns tydlighet i arbetsmetodiken – vad som ska göras och vilka kemikalier som får användas. Det finns specifika standarder kring säkerhet, produktion och hur efterföljande kontroller ska gå till. Sådana standarder upplevs ha vuxit i omfattning och de upplevs vara ett stöd i att avgränsa verksamhetens uppgifter. Det blir tydligt för cheferna i verksamheten, kommunledningen, tillsynsmyndigheter och kunden vad det är som ska göras.

”... det är ju ett absolut stöd, lagstiftningen /.../ man kan inte bara luta sig tillbaka till reglementet och försöka tolka det utan vi har en lagstiftning också att hålla oss till och [det ger] en liten annan tydlighet /.../ vad vi får göra och inte göra då.” (Chef inom Vatten)

Den precisa lagstiftningen, som är relaterad till hur nödvändiga kostnader ska räknas ut, ger också en tydlighet i förhållande till kommunens ekonomiska styrning. Det är som vi har beskrivit ovan tydligt vilka uppgifter som ska utföras och vilka taxor kunden ska betala för dessa uppgifter. Om kommunledningen vill att andra uppgifter ska utföras behöver de tillföra verksamheten skattefinansierade medel. För att kunna förstå lagstiftningen och hur den är relaterad till vilka kostnader som får tas från kunden behövs ingående kunskap om vattenverksamheten. Det innebär att det är cheferna med sin kunskap om verksamheten och dess lagstiftning som ger politiken underlag om vilka ekonomiska ramar verksamheten kräver.

”... det är ju nämnden som tar beslut om budgeten men de förutsätter ju att det är vi som har ordning och reda och sätter målen utifrån de krav som finns på vår verksamhet. Från lagen.” (Chef inom Vatten)

Som den intervjuade beskriver i citatet ovan är det politiken som beslutar om verksamhetens ekonomiska ramar men beslutet baseras på det underlag som cheferna har gett politiken. Intervjuade beskriver att tilliten till deras kunskap om verksamheten innebär att cheferna blir involverade i den ekonomiska styrningen. Samtidigt beskriver de intervjuade att verksamheten har tvingats att bli mer effektiv under de senaste decennierna. Antalet personer som arbetar inom

förvaltningarna har minskat och uppgifterna har ökat. Verksamheterna får inte heller alltid de ekonomiska ramar som krävs för att driva verksamheten enligt chefernas normer om en god verksamhet. Vid sådana tillfällen tvingas förvaltningen prioritera bort investeringar. Exempelvis beskriver de intervjuade att verksamheten inte kunnat byta vattenledningar i kommunen i den omfattning som behövs, enligt chefernas bedömning. Detta innebär att problem med rörens kvalitet skjuts framåt i tiden. Preciseringsen i lagar om vad som ska göras och hur uppgifterna är relaterade till ekonomi innebär dock, enligt de intervjuade, ett stöd så att den ekonomiska styrningen i kommunen måste ta hänsyn till de uppgifter som måste göras enligt lag. När något prioriteras bort, såsom byte av vattenledningar, är alla aktörer inom den kommunala organisationen medvetna om prioriteringen. Den enskilda chefens kan då inte heller tillskrivas hela ansvaret när målen inte nås.

Den specifika lagstiftningen om vad som ska göras inom verksamheten och lagstiftningens tydliga relation till ekonomisk styrning, i kombination med en tillit till att chefen bäst förstår verksamhetens behov, skapar således ett stöd i relation till kommunens ekonomiska styrning. Detta skapar också ett stöd gentemot kunden, det vill säga det är tydligt vilken service kunden kan förvänta sig från verksamheten. Kunden vet vad som ska ingå i den taxa de betalar för vattnet och kommunen vet vilka arbetsuppgifter som leder till utlovad service, exempelvis att verksamheten ska leverera ett fullgott dricksvatten i kranen till alla brukare. Tydligheten i kombination med tillit till chefens omdöme är också ett stöd i mötet med tillsynsverksamheten. Den specificerade lagstiftningen i kombination med tillit till chefens omdöme skapar gemensam förståelse av vad som ska granskas i tillsynen, vad som ska dokumenteras och vilka avvikelser som ska rapporteras. Intervjuade beskriver emellertid också att myndigheternas krav på transparens har ökat och att tillsynen har fått en mer granskande roll, jämfört med den tidigare mer rådgivande. Detta innebär att chefen och dennas medarbetare får mer arbete med administration, såsom dokumentation. Å ena sidan menar cheferna att denna form av administration tar mycket av chefens och medarbetarnas tid från viktiga aktiviteter i kärnverksamheten. Å andra sidan menar cheferna att administration som rör vattenverksamheten ingår i arbetet och också gynnar kvaliteten och verksamhetens utvecklingsarbeten. Cheferna beskriver att dokumentationen och avvikelserapporteringen leder till en känsla av att arbetet i verksamheten blir bättre.

”Kraven har skärpts på verksamheterna. Vi har blivit bättre i verksamheterna: att följa upp, att ha rutiner och regler och den biten så att vi lever upp till de här bitarna. /.../ Det har blivit bättre.” (Chef inom Vatten)

Även om lagstiftning beskrivs som specificerad och är ett stöd i arbetet genom att den skapar förståelse för vilka uppgifter verksamheten ska utföra och hur uppgifterna är relaterad till den ekonomiska styrningen, så beskriver de intervjuade också att det finns värderingar i lagstiftningen som är tolkningsbara. Exempelvis anser de att lagstiftning och tillsyn kring avlopp är mer otydlig och att det här finns mer av styrande värderingar än exempelvis i lagstiftningen och tillsynen kring dricksvatten. Avseende avlopp är det upp till varje person att tolka lagstiftningen och vad som ska gälla. Tolkningsbarheten innebär att cheferna och deras verksamheter kan få orimliga krav från tillsynsmyndigheter. Det är viktigt menar de intervjuade att det finns en bra relation till och samarbete med tillsynen. I denna relation kan en gemensam förståelse om hur lagstiftningen ska tolkas skapas. Exempelvis kan det ske mycket brevväxling mellan cheferna på Vatten och tillsynen och cheferna har många möten och ägnar mycket kraft till att nå en gemensam förståelse kring verksamheten och kraven på den. En chef berättar att det tar mycket tid och kraft att skapa en gemensam förståelse om vad som ska göras i verksamheten när lagstiftningen är tolkningsbar.

”... liksom försöka lära upp den här personen då eller de här personerna /.../ på miljöförvaltningen egentligen. [Det] är ett digert arbete.” (Chef inom Vatten)

Gymnasium

Inom Gymnasium har den statliga styrningen av verksamheten förändrats från regelstyrning till målstyrning (se exempelvis Skolverket, 2011). De intervjuade cheferna inom Gymnasium beskriver att det idag kan vara svårt att veta hur mycket som ska göras. Det är utifrån styrning av verksamheterna svårt att avgöra vilken nivå som skolverksamheten ska vara på. Istället är det kommunens egen ambition som avgör kvaliteten.

”... det finns riktlinjer och kvalitetskrav men inte som man kan räkna på det sättet. /.../ Alltså det finns inte de absoluta gränserna riktigt så. Utan där är det kommunens egen ambition som avgör hur långt man når.” (Chef inom Gymnasium)

De intervjuade cheferna upplever att statliga mål är en trygghet och ett stöd i arbetet men att det finns ett problem med att de är tolkningsbara. Det kan vara svårt att veta om de som chefer och om deras medarbetare har utfört arbetet korrekt och gjort tillräckligt. När föräldrar och elever tar kontakt med chefen upplever de att det är svårt att veta var gränserna för skolans uppdrag går.

”... har vi gjort tillräckligt och har vi gjort rätt saker? Det är ju det som blir besvärligt när föräldrar eller elever vill ha mera hjälp. Om man är lite osäker på om vi gör rätt saker då tror jag att de flesta hellre gör för mycket. Alltså i oron att göra för lite så gör man nästan för mycket.” (Chef inom Gymnasium)

Konkreta arbetsuppgifter, arbetsmetoder och ambitionsnivåer diskuteras i allmänhet inte – i synnerhet inte i relation till den kommunala ekonomistyrningen. Istället menar cheferna att ekonomiska resurser fördelas utifrån standardiserade nyckeltal (exempelvis elevpeng) och inte utifrån deras kunskap om förhållanden och behov i verksamheten i relation till nationella mål (jfr Skolverket, 2011). Detta innebär att det kan uppstå målkonflikter mellan den ekonomiska styrningen, hur chefen bedömer behovet i verksamheten och den nationella målstyrningen av verksamheten. Denna målkonflikt kan tydliggöras – eller osynliggöras – genom att staten pekar ut enhetschefen (rektor) som ansvarig för skolans verksamhet.

”... då går staten direkt ner till en mellanchefer ganska långt ner i den kommunala organisationen och lägger ett väldigt stort ansvar. Ofta gör de det utan att förstå vilka kostnader som krävs för att det ska kunna genomföras på den nivån. Och då går de förbi hela [kommunala] huvudmannen helt och hållet.” (Chef inom Gymnasium)

Som den intervjuade beskriver i ovan citat är högre chefsnivåer ansvariga för den kommunala styrningen, såsom ekonomistyrning, men ansvaret för att genomföra de nationella målen upplevs ligga på enhetschefsnivå. Ekonomistyrningen och den nationella styrningen av verksamheten möts i praktiken först hos enhetscheferna. Detta innebär att en enhetschef kan känna sig ansvarig för nationella mål men sakna förutsättningar att genomföra en verksamhet som når målen. Detta sker samtidigt som ansvarsfördelningen innebär att målkonflikter inte behöver uttalas och diskuteras med kommunledningen som beslutar om verksamhetens ekonomi. Istället kan kommunledning sakna en sammantagen bild av de nationellt beslutade uppdrag som enhetschef förväntas svara upp mot och också utgå ifrån att det ekonomiska fördelningssystemet inom kommunen (exempelvis elevpengen) innebär att enhetscheferna har förutsättningar att bedriva en god verksamhet. När det uppstår målkonflikter mellan den ekonomiska styrningen – som inte är relaterad till en analys av chefernas bedömning av verksamhetens behov eller nationella mål – och verksamhetens styrning är detta ofta otydligt för Skolverket, kommunledning och brukare. Exempelvis beskriver cheferna att politiken inom kommunen kan bestämma att verksamheten ska öka inköpet av ekologiska råvaror till skolmaten utan att det tillförs mer pengar. Ansvaret att hålla budget, öka andelen ekologiska råvaror och svara upp mot myndigheternas krav på verksamheten hamnar på förvaltningen och de enskilda cheferna. Andra exempel är chefer som beskriver hur den nya

Gymnasiereformen (Gy11) kunnat genomdrivas trots att reformen medfört målkonflikter mellan kommunens ekonomistyrning och nationell styrning av verksamheten. Både staten och kommunledningen utgick ifrån att Gymnasie-reformen var kostnadsneutral. Men med reformen följde kostnader såsom att utveckla och implementera nya betygssystem i verksamheten, behov av nya läromedel etcetera.

”Och sen helt plötsligt så kommer det nya kurser med nya läroböcker. Klart [att] det inte är kostnadsneutralt. Men det allmänna rådet har varit att det är kostnadsneutralt. [Det är] stor risk att man spräcker budget. Eller att man håller sig till budget men å andra sidan sitter inte eleverna med personliga läromedel och då blir det ju en komplikation för dem [eleverna] att lära sig.”
(Chef inom Gymnasium)

De intervjuade enhetscheferna beskriver att de känner sig ansvariga för att lösa målkonflikten som uppstår mellan ekonomistyrningen å ena sidan och de nationella målen respektive den egna och professionens bedömning av hur en god verksamhet ser ut å andra sidan. Känslan av att på egen hand bära ansvaret för målkonfliktens konsekvenser har stärkts, menar de intervjuade, av talesättet ”Rektor har ansvaret”. Språkbruket används av ministrar, i lagtexten, av kommunledning, av medarbetare och elevernas föräldrar. Samtidigt har enhetscheferna fått lära sig att den ekonomiska styrningen inte går att ifrågasätta. Kommunledningen har makten över ekonomin men enhetschefen upplever sig ha ansvaret att forma en god verksamhet utifrån sin egen, professionens och Skolverkets bedömningar. Under tider av svåra målkonflikter mellan ekonomi och en god verksamhet kan enhetschefer uppleva arbetet som mycket slitsamt.

”Det är väl ofta mellan budget och andra mål och som man kan hamna i en djup dal därför att man ser att medarbetare eller elever inte mår bra.” (Chef inom Gymnasium)

Intervjuade beskriver således att ekonomistyrningen inte baseras på chefernas bedömningar av behoven i verksamheten och inte heller är tydligt relaterad till nationella mål. Istället för att det finns en tillit till enhetschefernas bedömningar av verksamhetens behov är ekonomisystemet baserat på standardiserade schabloner.

Samtidigt upplever de intervjuade att styrningen av verksamheten också har flyttats till elever och deras föräldrar. Tidigare var det elevens fel om denna inte lyckades i skolan. Nu menar de intervjuade att skolans ansvar för att eleven lyckas har betonats. Med detta har en del av makten över styrningen av gymnasieverksamheten flyttats till elever och föräldrar. De intervjuade cheferna

beskriver att föräldrarna har blivit mer medvetna om att de kan styra sitt barns skolsituation. Om de inte känner att de får önskat stöd kan de alltid anmäla eller gå vidare högre upp i den kommunala organisationen med sina åsikter. Även om inte det sker ofta finns det hela tiden en oro i skolorna om att det kan hända.

”Man kan ju känna faktiskt sig styrd utav föräldrar och elevers önskemål på hur det ska vara i skolan ibland. /.../ det kan jag också känna som en styrning, att försöka leva upp till de här förväntningarna som kanske bara är just förväntningar på vad jag kan göra.” (Chef inom Gymnasium)

Som vi har beskrivit ovan upplever de intervjuade att nationella mål och förväntningar på skolan ibland kan vara otydliga. Det är inte tydligt var gränserna för gymnasieskolans uppdrag är. Som citatet ovan pekar på är det också svårt att hantera styrning från elever och föräldrar när det inte alltid är tydligt utifrån nationella mål vilka åtagande elever och föräldrar kan förvänta sig. Var går gränserna för åtagandet? Vad kan de bli anmälda för? De intervjuade beskriver också att styrningen från tillsynsmyndigheten Skolinspektionen har ändrats. Från att tidigare vara ett samarbete där tillsynsmyndigheten gav tips i arbetet, till dagens granskning och avvikelserapportering. Istället för ett stöd i arbetet beskriver de intervjuade Skolinspektionen som något hotande som enbart lyfter fram vad som avviker från skollag och andra direktiv.

”Även om vi inte blir inspekterade så ofta så finns det ju som ett hot. /.../ de [Skolinspektionen] har fått mer en polisiär funktion tycker jag.” (Chef inom Gymnasium)

Som en konsekvens av Skolinspektionens förändrade roll från rådgivare till granskande, rädslan att bli anmäld av elever och föräldrar, ett tolkningsbart uppdrag och avsaknaden av tillit till chefernas bedömningar, så har det utvecklats en kultur där det är viktigare att inte göra fel än att göra rätt. Det finns idag ett krav på att omfattande dokumentering för enhetschefer och lärare. Exempelvis begär Skolinspektionen fram denna dokumentation. Men dokumentationen skapas också som skydd mot Skolinspektionen och som ett skydd mot föräldrar och elever. Intervjuade enhetschefer berättar att de försöker lära sina lärare att dokumentera allt som händer. De vet att om det blir ett ärende från Skolinspektionen behöver det finnas underlag. För att skydda sig mot eventuella anmälningar måste allt mer dokumenteras.

”... det är en del av att det är jobbigt kanske /.../ känslan av att man egentligen, när man är operativ borde ägna åtminstone halva tiden åt dokumentation. För att allt jag gör borde jag egentligen dokumentera för att vara säker.” (Chef inom Gymnasium)

Äldreomsorg

Äldreomsorgens chefer beskriver att ekonomistyrningen är otydligt relaterad till verksamhetens uppdrag och innehåll. Istället för att budgeten skapas utifrån chefernas bedömning av verksamhetens behov och nationella respektive kommunala mål, beskriver de intervjuade att de får en summa pengar som de måste rätta sig efter. Ibland kan de intervjuade enhetscheferna uppleva att budgeten är felräknad redan i början av året. Exempelvis kan hyror vara felräknade och det kan vara för lite pengar avsatta till vikarier.

”... då kan jag känna i budgeten: jag får en summa pengar. Det är vad jag får. Och det ska jag rätta mig efter. Jag kan inte påverka budgeten. /.../ jag har inte lagt någon budget. Men jag ska stå till svars för min budget. Fast den kanske inte ens räcker när jag börjar första januari. ” (Chef inom Äldreomsorg)

Som personen ovan beskriver får enhetschefen stå till svars för budgeten även om enhetschefen redan i början av året anser att den är felräknad. Den intervjuade chefen beskriver också att verksamhetens behov av vikarier innebär att budgeten överskrids, vilket chefen själv får stå till svars för. Enhetschefen menar att verksamheten är underbemannad. Det innebär att det inte är möjligt att bedriva verksamheten, enligt chefens professionella bedömning, om någon av personalen blir sjuk utan att ta in en vikarie. På andra enheter och i andra kommuner upplever cheferna att de inte har möjlighet att överskrida budgeten. Budgeten upplevs inte vara förhandlingsbar och högre ledning och nämnd förväntar sig att chefen formar en bra verksamhet inom budgetens ram.

”... de [nämnden] förväntar sig att vi ska genomföra en god vård och omsorg utifrån de pengar vi har. De förväntar sig inte att jag ska komma tillbaka och lyfta och säga att det här går inte /.../ det vill de inte höra. ” (Chef inom Äldreomsorg)

Den otydliga relationen mellan ekonomistyrningen och verksamhetens mål förstärks av att det finns tolkningsmöjligheter om vad uppdraget består i. För Äldreomsorgen är det ramlagar och riktlinjer. Intervjuade beskriver att ramlagarna och riktlinjerna tolkas av kommunerna. Om kommunen har tolkat ramlagarna och riktlinjerna i linje med Socialstyrelsen och också avsatt pengar för uppgifterna i budgeten kan de vara ett stöd, men om kommunen har lagt sig på en lägre nivå än Socialstyrelsens tolkning blir ramlagarna och riktlinjerna ett hot eftersom cheferna har svårt att leva upp till de förväntningar Socialstyrelsens och kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska har.

”[Riktlinjerna] kan ju vara ett stöd om de kommunala politikerna anser att det här är en bra riktlinje. Men anser den kommunala politikern att det här är ingenting vi kan stå för, då blir det ju bara ett hot för mig. För då är det ju någonting jag inte kan genomföra.” (Chef inom Äldreomsorg)

Det finns en upplevelse av att otydliga formuleringar av verksamhetens uppdrag – i kombination med att cheferna har få möjligheter att utifrån sin bedömning av verksamhetens behov påverka budgeten – står för att ingen vill tala om Äldreomsorgens uppdrag och kvalitet på ett konkret sätt. De intervjuade upplever att regeringen, Socialstyrelsen och kommunen formulerar vaga riktlinjer och mål om vad som ska göras, exempelvis att personalen inom demensboenden inte ska lämna en demensperson ensam utan bemöta skyndsamt. Vad är skyndsamt? Och hur länge får en demensperson lämnas ensam? När kvaliteten mäts inom kommunerna upplever cheferna att de instrument i form av enkäter som går ut till hyresgäster och närstående inte alltid säger mycket om kvaliteten. Den otydliga formuleringen av verksamhetens uppdrag innebär att det är svårt för cheferna att avgränsa arbetet och att stödja sina medarbetare i hur de ska utföra sina arbetsuppgifter. Cheferna menar också att den otydliga formuleringen av verksamhetens uppdrag innebär att anhöriga, utifrån ekonomistyrningens ramar, kan ha för höga förväntningar på vad verksamheten ska innehålla. Förväntningar som cheferna utifrån sina professionella värderingar inte ifrågasätter, men som de anser att det är svårt att forma verksamheten efter. Vid nedskärningar eller när cheferna inte anser att det går att forma en god verksamhet inom budgetramen, kan kommunledningen kommunicera till cheferna att de måste dra ner på kvaliteten. Vad detta konkret innebär är upp till cheferna att tolka.

”... nu pratar man bara om det - och det gör man ända uppifrån, från nämnd och ner genom hela ledet - att det vi ska göra ska vara acceptabelt bra. Det är den kvaliteten vi har råd med /.../ [Men] vad är acceptabelt bra?” (Chef inom Äldreomsorg)

Istället för att diskutera verksamhetens uppdrag och kvalitet med cheferna upplever de intervjuade att det formuleras fina mål och riktlinjer som är svåra att följa upp och utvärdera. Det finns en känsla av att verksamheten presenteras på ett sätt som skapar legitimitet i samhället men som det reellt är svårt att leva upp till. Att det kan vara svårt att leverera en viss kvalitet på grund av ekonomiska förutsättningar är det ingen som vill tala om. Det blir en diskrepans mellan mål och praktisk verksamhet som inte alltid upplevs vara ärligt uttalad och som chefen närmast den operativa verksamheten, tillsammans med sin personal, får ta ansvar för. Diskrepansen kan, som i citatet ovan, handla om otydligt formulerade kvalitetsnivåer. Men som intervjupersonen nedan beskriver kan det också handla om konkreta mål – som att alla boenden har rätt att komma ut – men att det inte finns tillräckligt personal för att detta ska kunna ske.

”... det finns väl ingen politiker idag som säger så här: ja, vi har de här pengarna till våra äldreboende eller den här hemtjänsten, det är det här vi kan erbjuda. Utan då säger man nämen alla har ju rätt att få komma ut. /.../ Och då vet ju alla vi genast som jobbar, nämen, hallå det stämmer ju inte. Vi har ju inga pengar till det. Så det är klart, deras värld och vår värld möts ju inte riktigt.” (Chef inom Äldreomsorg)

I ett försök att avlasta chefer och medarbetare ansvaret för vad som beskrivs som en osynliggjord diskrepans mellan mål, förväntningar och ekonomistyrning har högre ledningsnivåer inom vissa förvaltningar försökt tydliggöra uppdraget och ambitions-nivån för verksamheten. Exempelvis beskriver en förvaltningschef att mål och riktlinjer ställda av Socialstyrelsen upplevdes vara luddigt formulerade. Inom kommunen formulerade politikerna, utifrån Socialstyrelsens vaga mål, välmenande och fina formuleringar för Äldreomsorgen. För att tydliggöra och utifrån den kommunala ekonomistyrningen begränsa arbetsinnehållet för sina medarbetare beslutade sig förvaltningschefen för att ta fram riktlinjer kring vad de skulle göra inom förvaltningen.

”... så hade vi ju tagit fram [precisa] riktlinjer för äldreomsorgen och fick väldigt skarp kritik för det. Men det här tycker jag är dubbelt faktiskt i kommunsverige idag. För att ingen får ha det [precisa riktlinjer], men alla har det. Sen, det finns guidelinjes eller vad vi ska kalla det för men de är ju oftast inte nedskrivna. Därför att om vi skriver ner dem så kan de ju bli alldeles för fyrkantiga och det får de inte vara. För socialtjänstlagen utgår ju från att varje individ får sitt, ska få sitt behov tillgodosett utifrån just sina specifika behov.” (Chef inom Äldreomsorg)

Som chefen beskriver utgår socialtjänstlagen och tillsynen från att varje individ ska få sitt behov tillgodosett utifrån just sina specifika behov. Problemet, menar den intervjuade chefen, är inte att varje individs individuella behov ska mötas, problemet är att när det saknas förutsättningar att bemöta det individuella behovet blir detta osynligt eftersom målen är vagt formulerade i kommunen. Problemet förstärks också av att ekonomistyrningen inte utgår ifrån chefernas bedömning av verksamhetens behov. Istället finns makten över ekonomistyrningen i kommunledningen, medan ansvaret finns hos verksamheternas chefer. Vilka förutsättningar det finns att bemöta det individuella behovet behöver på detta sätt inte problematiseras och verbaliseras. När någon aktör försöker konkretisera uppdraget får den – som i exemplet ovan – kritik från tillsynsmyndigheten. I andra fall kan statliga aktörer driva på förändringar som tydliggör Äldreomsorgens uppdrag och vilka förutsättningar uppdraget behöver, exempelvis beskriver en aktör på kommunledningen att det kommer en lagstiftning som styr personaltätheten på Äldreboenden.

Från kommunledningshåll menar man dock att sådana bestämmelser inskränker den kommunala friheten och att personaltätheten inte nödvändigtvis behöver vara relaterad till kvalitet i verksamheterna.

”Men det är ju en, ett väldigt tydligt inskränkande i den kommunala friheten. Där man från en statlig nivå talar om att den här personaltätheten behöver ni ha. Och /.../ det är inte självklart att det [personaltätheten] skapar god kvalitet.” (Kommunledning)

De intervjuade beskriver också att dokumentation och avvikelshantering har ökat. Inom Äldreomsorg handlar det om att dokumentera och registrera i olika datasystem. Ibland uppfattas det som att de måste göra samma sak i olika system. Det kan exempelvis finnas ett kommunalt system och sedan kommer det också ett system från Socialstyrelsen. Detta tar mycket av chefernas tid men samtidigt finns en förståelse för att det kan finnas behov av att kartläggningar ska ge ökade kunskaper och förhoppningar om att arbetsmetoderna i verksamheterna ska utvecklas. Cheferna beskriver att en del av dokumentationen görs för att synliggöra vad som har gjorts i verksamheten - inte i syfte att utveckla verksamheten utan i syfte att skydda sig mot granskning från tillsynsmyndigheter, massmedia eller anhängare. Då det är otydligt hur uppdraget är formulerat i kombination med allt större uppmärksamhet på kvalitetsbrister inom Äldreomsorgen finns det ett behov av att synliggöra vad man gjort genom dokumentation.

”... det gäller ju att man är på botten och verkligen skriver för annars så står du ju i blåsväder. /.../ [om tillsynen] eller massmedia eller anhängare eller någon [påtar fel och avvikelser]. /.../ Så mycket dokumentation gör man för att visa: att det här gör vi. Sen spelar det ingen roll. Jag kan ha hur mycket handlingsplaner som helst. Jag skyddas inte ändå. Utan jag måste vara bergis på att min personal har fattat detta. Så det har du ju blivit tufft. Man är ju mycket mer utsatt idag som enhetschef.” (Chef inom Äldreomsorgen)

Sammanfattande slutsatser – målkonflikt 2

Alla chefer, oberoende av verksamhet, beskriver att ekonomisk styrning och krav på effektivitet i verksamheten har ökat. Intervjuade beskriver också en utveckling där verksamheterna granskas och följs upp allt mer och där kundens möjlighet att påverka och styra verksamheten har tydliggjorts. Det finns dock skillnader i materialet avseende hur styrning i linje med NPM praktiseras i verksamheterna. I detta avsnitt jämför vi styrningen inom Vatten, Gymnasium och Äldreomsorg avseende de resultat vi har presenterat ovan.

I Vatten beskriver de intervjuade att en detaljerad specificerande lagstiftning skapar en tydlighet där alla aktörer – inklusive kommunledning, tillsyn, och kunder – känner till vilka åtagande som ingår i uppdraget. Det är också tydligt hur uppgifterna som ska utföras är relaterad till den ekonomiska styrningen. Exempelvis finns det föreskrifter om att verksamheten inte får gå med vinst, vilka uppgifter som kunden kan förvänta sig och vad som ska ingå i nödvändiga kostnader. Men resultaten visar också att tydligheten i Vatten inte bara är något som finns, utan den skapas också utifrån en tillit till att cheferna med sin kunskap om kärnverksamheten bäst förstår verksamhetens behov. Denna tillit innebär bland annat att cheferna tar del av det kommunala budgetarbetet, det vill säga att politikernas beslut om budget ofta baseras på chefernas analys av lokala förhållanden och behov i relation till vattenlagstiftningen. När den tilldelade budgeten inte överensstämmer med chefernas analys av verksamhetens behov är det uttalat vilka aktiviteter och investeringar som skjuts på framtiden. Detta innebär att cheferna själva inte behöver ta på sig ansvaret för målkonflikter.

Inom Gymnasium och Äldreomsorgen saknas den tillit till cheferns bedömningar av verksamhetens behov som beskrivs inom Vatten. Exempelvis beskriver de intervjuade i båda dessa verksamheter att chefernas bedömning av verksamhetens behov saknas i det kommunala budgetarbetet. Istället för att fördelning av de kommunala resurserna sker utifrån ett underlag från cheferna fördelas resurserna inom Gymnasium utifrån standardiserade nyckeltal (exempelvis elevpeng) som saknar en tydlig koppling till nationella mål. Här kan en målkonflikt mellan ekonomisk styrning och nationell styrning av verksamheten osynliggöras genom att nationella mål uppfattas som tolkningsbara, samt genom att de intervjuade upplever att staten pekat ut enhetschefen, rektorn, som ansvarig. En tydlig koppling mellan den ekonomiska styrningen och nationella mål för verksamheten saknas även inom Äldreomsorgen. I likhet med Gymnasium beskrivs de nationella målen som vagt formulerade och tolkningsbara inom Äldreomsorgen, men till skillnad från Gymnasium saknas många gånger tydliga schabloner för fördelning av ekonomiska resurser inom kommunen. Trots sådana skillnader blir resultatet ofta densamma inom de båda verksamheterna. Bristen på tillit till chefernas bedömning av verksamhetens behov, i kombination med att ambitionsnivån i nationella mål är tolkningsbar, innebär att kommunens ekonomiska styrning sätter ramar för hur cheferna formar sina verksamheter. Detta innebär att det ibland är svårt för cheferna inom Gymnasium och Äldreomsorgen att utveckla verksamheten utifrån sina bedömningar om vad som är ett gott arbete. Cheferna beskriver en känsla av att ensam bära ansvaret för de, många gånger osynliga, konsekvenserna av målkonflikter som uppstår. Det finns i dessa verksamheter en känsla av att staten och kommunen formulerar ambitiösa mål som de som chefer ska uppfylla oberoende av givna förutsättningar.

Cheferna beskriver också en skillnad avseende hur styrning från kunden och tillsynsmyndigheter praktiseras inom verksamheterna. Inom Vatten bildar den tydliga lagstiftningen om vad som ska göras och hur det ska göras, i kombination med en tillit till chefens kunskap om verksamhetens behov, en möjlighet för cheferna att avgränsa verksamhetens uppdrag gentemot kunden och tillsynsmyndigheten. Exempelvis vet kunden vad verksamheten Vatten förväntas leverera och vad denna tjänst kostar. Även om tillsynsmyndigheternas roll enligt de intervjuade har förändrats från att vara rådgivande till granskande, skapar tilliten till chefernas kunskap en bas för en gemensam förståelse för uppdraget. Inom Gymnasium och Äldreomsorg innebär den tolkningsbara målstyrningen att cheferna inte vet var gränserna för verksamhetens tjänster går. Istället beskriver cheferna att de själva måste ta ansvar och tolka uppdragets gränser. I kombination med snäva budgetramar gör denna otydlighet det svårt för cheferna att erbjuda den verksamhet de själva, deras medarbetare, kunder och tillsynsmyndighet bedömer som ett gott arbete av god kvalitet. Detta medför att den enskilda chefen upplever en rädsla för att bli anmäld. I uppföljningsarbetet av verksamheten begärs mycket dokumentation, denna tenderar att öka då cheferna försöker skydda sig mot eventuella anmälningar.

Sammanfattande diskussion

Syftet med denna studie har varit att undersöka och jämföra hur styrning praktiseras inom den kvinnodominerade verksamheten 'Äldreboende', den könsintegrerade verksamheten 'Gymnasium', samt den mansdominerade tekniska verksamheten 'Vatten'. Ett särskilt intresse har varit att utifrån de intervjuades perspektiv förstå vilka möjligheter chefer inom dessa verksamheter har att hantera styrning. Resultatet visar att förändrad styrning i linje med NPM har inneburit att cheferna upplever sig allt mer klämda mellan organisationens styrning och medarbetarnas och verksamhetens behov. Med NPM har styrning genom ekonomi, standardiserade processer, mål, uppföljning och värderingar betonats. Cheferna beskriver att detta har resulterat i två former av målkonflikter som kan vara svåra att hantera. För det första kan cheferna känna sig tvingade att följa organisationens styrning och arbeta med de administrativa uppgifter styrningen genererar, samtidigt som de känner egna och andras förväntningar på att de i sin chefsroll ska arbeta med att utveckla och stödja kärnverksamheten och medarbetarna. För det andra innebär ökade krav på en effektiv och transparent verksamhet att cheferna kan uppleva det svårt att följa ekonomistyrningen och samtidigt forma en god verksamhet utifrån myndigheters krav och egna professionella värderingar.

I likhet med Kitschener med flera (2000) pekar studiens resultat således på att chefernas roll har förändrats till att bli mer administrativ och kontrollerande jämfört med tidigare, samtidigt som det fortfarande finns förväntningar från chefen själv, tillsynsmyndigheter, högre ledningsnivåer och från medarbetarna att chefen ska vara ett närvarande expertstöd som skyddar verksamhetens självständighet och egenart. I studien beskriver alla medverkande chefer att sådana målkonflikter har accentuerats med styrning i linje med NPM. Det skiljer sig dock hur dessa målkonflikter *hanteras* mellan verksamheterna. Inom Vatten finns tydligare standarder för arbetsmetodiken. Dessa standarder gör verksamheten transparent men skapar också en legitimitet som kan användas av cheferna för att avgränsa kraven på verksamheten och för att få förståelse för vilka ekonomiska och administrativa resurser som verksamheten behöver (jfr Levay och Waks, 2009). Inom Vatten beskrivs också en tillit till chefernas kunskap om verksamheterna som innebär att chefernas erfarenheter efterfrågas i utformningen av ekonomistyrningen. Inom Gymnasium och Äldreomsorg beskriver cheferna istället hur den ekonomiska styrningen är separerad från chefernas bedömning av verksamhetens behov och också från de myndighetskrav som ställs på verksamheterna. Ekonomin skapas ofta utifrån schabloner som inte är tydligt relaterad till myndigheternas krav, och inte heller till chefernas bedömning av verksamhetens behov. Möjligheten att tolka ambitionsnivån i de nationella kraven, i kombination med att chefernas bedömning av verksamhetens

behov inte är synlig i den kommunala organisationen, osynliggör målkonflikter mellan ekonomi och krav för högre ledningsnivåer. På detta sätt blir konsekvenserna av målkonflikten inte organisationens utan chefens eget ansvar att hantera.

Avslutningsvis är det viktigt att notera att genus många gånger skapas omedvetet och oflekterat (Martin, 2006). Detta innebär att genus kan vara svårt att fånga och synliggöra. En utgångspunkt i studien är att jämförelser mellan verksamheter kan synliggöra genusstrukturer som mer eller mindre tas för givna i de enskilda miljöerna. I denna text har vi inte haft fokus på teoretiska implikationer utan de empiriska resultaten presenteras deskriptivt. Vi har noterat att standarder och specifik lagstiftning samt tillit till chefens kunskap i Vatten kan ha betydelse för chefernas möjligheter att synliggöra arbetet i organisationen och få erkännande för arbetet från högre ledningsnivåer. Arbetets synlighet i kombination med tillit kan enligt denna studie stödja cheferna när de ska hantera styrning i linje med NPM. Inom Gymnasium och Äldreomsorg kan avsaknad av standarder och tydliga riktlinjer för arbetsmetodikerna i kombination med bristande tillit till chefens bedömningar av verksamhetens behov skapa problem för cheferna att synliggöra och problematisera arbetsuppgifterna i relation till organisationens styrning (jfr Davies, 1995; Kinnunen, 1997). Andra studier har också visat att verksamhetens organisationsstruktur kan vara genusmärkt och att denna genusmärkta organisationsstruktur kan ha betydelse för chefernas möjlighet att synliggöra arbetet för högre ledningsnivåer. Exempelvis visar forskning av kommunala organisationer att chefer inom manligt genusmärkta verksamheter har fler kontaktytor uppåt i organisationen där de kan diskutera och förhandla styrningen jämfört med chefer inom kvinnligt genusmärkta verksamheter (Björk, 2013; Kankkunen, 2009; 2014).

Slutsatser – lärande jämförelser

Utgångspunkten i undersökningen är att jämförelser mellan verksamheter och organisationer skapar möjlighet till lärande. Vi utgår från chefers perspektiv och deras erfarenheter av att hantera styrning i olika typer av verksamheter och inom olika kommunala organisationer. Utifrån chefernas perspektiv leder styrning i linje med NPM till två former av målkonflikter som är svåra att hantera i deras arbete. Den ena målkonflikten handlar om att organisationens tydliga styrning (i form av standardiserade processer, aktiviteter kring olika värderingar, mål, och uppföljningssystem) minskar chefers möjlighet att ha fokus på verksamhet och medarbetare. Detta samtidigt som högre chefsnivåer, medarbetare och cheferna själva förväntar sig att de ska vara ett traditionellt expertstöd i verksamheten. Den andra målkonflikten handlar om att chefer hamnar mellan organisationens ekonomiska styrning och verksamhetens normer, värderingar och regleringar. Samtidigt som den ekonomiska styrningen betraktas som överordnad andra aktiviteter har chefen ett formellt och informellt krav på att utveckla verksamheten. Det föreligger dock skillnader mellan verksamheter och kommunala organisationer vilket kan skapa lärande avseende hur chefers möjlighet att hantera styrning och verksamhet kan förbättras. Vi sammanfattar här skillnaderna och pekar på lärandet i dessa skillnader.

Vikten av nära stöd

En första lärdom handlar om hur centraliserade stabsfunktionerna i den kommunala organisationen är. Ju längre ifrån verksamheten stabsfunktionerna finns desto mer tycks cheferna uppleva att staben konstruerar styrning istället för att i samverkan med chefen utveckla kärnverksamheten.

Vikten av att dela värld

En andra lärdom är att Vatten utökar samarbetet mellan staben inom den egna förvaltningen och cheferna för att göra det möjligt för cheferna att både hantera den ökade administration som styrningen genererar och möta kravet på att chefen ska vara ett expertstöd i verksamheten. Detta görs genom att cheferna och aktörerna inom staben diskuterar och tillsammans försöker hitta nya arbetsformer. Inom Gymnasium och Äldreomsorgen upplever cheferna att staben distanserar sig från kärnverksamheten och konstruerar styrning istället för att samarbeta med chefen.

Vikten av gemensamt språk och avgränsade mål

En tredje lärdom är att standarder och tydliga arbetsmetoder skapar erkännande för verksamhetens behov inom den kommunala organisationen och hos tillsynsmyndigheterna. Tydliga standarder för verksamheten verkar också som ett stöd mot den ekonomiska styrningen. Inom Gymnasium och Äldreomsorg saknas tydliga standarder som kan synliggöra arbetsuppgifterna inom organisationen och skapa erkännande och delat ansvar för prioriteringar i verksamheten. Istället beskriver aktörerna att såväl stat som kommun formulerar ambitiösa mål men att det sällan diskuteras vilka arbetsuppgifter och resurser som behövs för att nå målen.

Vikten av tillit

En fjärde lärdom handlar om betydelsen av tillit. Inom Vatten beaktas chefernas kunskap om verksamhetens behov och cheferna medverkar i den ekonomiska styrningen av verksamheten. Målkonflikter mellan regleringar, normer och kommunens ekonomiska styrning synliggörs och inblandade aktörer inom kommunen diskuterar och känner till vilka prioriteringar som måste göras i verksamheten. På detta sätt blir ansvaret för konsekvenser av målkonflikten organisationens och inte cheferns eget ansvar. Chefer inom Äldreomsorg och Gymnasium beskriver snarare att de får en ekonomisk ram som de måste anpassa verksamheten till. Tystnaden kring målkonflikter innebär många gånger att chefen själv upplever sig ansvarig att nå ambitiösa mål inom den ekonomiska ramen.

Referenser

- Acker, J. (1990) Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4(2): 139-158.
- Ackroyd, S., Hughes, J.A. och Soothill, K. (1989). Public sector services and their management. *Journal of Management Studies*, 26(6): 603-619.
- Alvesson, M. och Kärreman, D. (2011) *Kreativ metod – skapa och lösa mysterier*. Malmö: Liber.
- Berntsson E., Wallin, L. och Härenstam, A. (2012) Typical Situations for Managers in the Swedish Public Sector: Cluster Analysis of Working Conditions Using the Job Demands-Resources Model. *International Public Management Journal*, 15(1):100–130.
- Bejerot, E. och Hasselbladh, H. (2013) Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms. *Organization Studies* 34(9): 1357–1380.
- Björk, L. (2013) *Contextualizing managerial work in local government organizations*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap.
- Björk, L., Kankkunen, T.F. och Bejerot, E. (2011) Det kontrollerade chefskapet – variationer i genusmärkta verksamheter. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17:4:79-94.
- Bradley, H. (1989) *Men's work, women's work. A sociological history of the sexual division of labour in employment*. Oxford: Polity Press.
- Braun, V. and Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.
- Dahl, D.M (2009) New public management, care and struggles about recognition. *Critical Social Policy*, 29(4): 634-654.
- Davies, C. (1996) The sociology of professions and the profession of gender. *Sociology*, 30(4): 661-678.
- Davies, D. (1995) Competence versus care? Gender and caring work revisited. *Acta Sociologica*, 38: 17-31.
- England, P. (1992) *Comparable worth. Theories and evidence*. New York: Aldine De Gruyter.
- Evetts, J. (2011) A new professionalism? Challenges and opportunities, *Current Sociology*, 59(4): 406-422.
- Evetts, J. (2009) New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences, *Comperative Sociology*, 8(2): 247-266.
- Faukner, W. (2003) Teknikfrågan i feminismen. I B. Berner (red.) *Vem tillhör tekniken? Kunskap och kön i teknikens värld*. Lund: Arkiv förlag.
- Fletcher, J.K. (1999) *Disappearing acts: gender, power and relational practice at work*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic. On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

- Geertz, C. (1973) Thick description. Toward an interpretative theory of culture. I C. Geertz (red.) *The interpretation of cultures. Selected essays*. New York: Basic Books.
- Hall, P. (2011) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Stockholm: Liber.
- Hasselbladh, H. och Bejerot, E. (2007) Webs of Knowledge and Circuits of Communication – Constructing Rationalized Agency in Swedish Health Care. *Organization*, 14(2):175-200.
- Hasselblad, H. Bejerot, E. & Gustafsson, R.Å. (2008) *Bortom New Public Management: Institutionell transformation I svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta.
- Hogett, P. (1996) New modes of control in the public service. *Public administration*, 74: 9-32.
- Hood, C. (1995) The New public management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109.
- Härenstam, A. och Östebo, A. (2014) (red.) *Chefskapets förutsättningar och konsekvenser - Metoder och resultat från CHEFiOS projektet – slutrapport del 1*. ISM-rapport 14:1. Göteborg: Institutet för stressmedicin.
- Johansson, U. (1997) Den offentliga sektorns paradoxala maskuliniseringstendenser. I E. Sundin (red.) *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling*. SOU 1997:83. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Kankkunen, T.F. (2014) Access to networks in genderized contexts: the construction of hierarchical networks and inequalities in feminized, caring and masculinized, technical occupations. *Gender, Work and Organization*, 21(4): 340- 352.
- Kankkunen, T.F. (2009) *Två kommunala rum. Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter*. Doktorsavhandling. Stockholm: Acta.
- Kinnunen, M. (1997) Making gender with classifications. I L. Rantalaioho och T. Heiskanen (red.) *Gendered Practices in working life*. New York: St. Marin's Press.
- Kitchener, M., Kirkpatrick, I. och Whipp, R. (2000). Supervising professional work under New Public Management: Evidence from an 'invisible trade'. *British Journal of Management*. 11, 213-226.
- Langemar, P. (2008) *Kvalitativ forskningsmetod I psykologi – att låta en värld öppna sig*. Stockholm: Liber.
- Levay, C. och Waks, C. (2009) Professions and the pursuit of transparency in healthcare. Two cases of soft autonomy. *Organization Studies*, 30(5): 509-527.
- Martin, P.Y. (2006) Practicing gender at work. Further thoughts on reflexivity. *Gender, Work and Organization*, 13(3): 254-276.
- Mills, A.J. och Tancred, P. (1992) (red.) *Gendering organizational analysis*. London: Sage.
- Pollitt, C. (2007) The new public management: an overview of its current status. *Administration and Public Management Review*, 8: 110-115.

- Pollitt, C. och Bouckaert, G. (2000/2011) *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*, Oxford: Oxford University Press.
- Repstad, P. (1993) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder I samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Richard, E. (1997) *I första linjen. Arbetsledares mellanställning, kluvenhet och handlingsteorier i tre organisationer*. Doktorsavhandling. Lund: Sociologiska institutionen.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom*, Cambridge: University Press.
- Sahlin-Andersson, K. (1994) Group identities as the building blocks of organization: a story about nurses' daily work. *Scandinavian Journal of Management*. 10(2): 131-145.
- Sehested, K. (2002) How the New Public Management reforms challenge the roles of professionals., *International Journal of Public Administration*, 25(12): 1513-1527.
- Simpson, R. (2009) *Men in caring occupations: doing gender differently*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Skolverket (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Stockholm: Skolverket.
- Svenskt Vatten (2011) *Svenskt Vatten: Introduktion till vattentjänsterna för ansvariga kommunalpolitiker med flera*. Motala: Svenskt vatten.
- Tummers, L. (2011) Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3): 555-581.
- Wajcman, J. (2011) Gender and work: A technofeminist analysis. I E.L. Jeanes, D. Knights och P.Y. Martin (red.) *Handbook of gender, work & organization*. Chichester: Wiley.
- Westerberg, K. och Armelius, K. (2000) Municipal middle managers: psychosocial work environment in a gender-based division of labor. *Scandinavian Journal of Management*, 16(2): 189-208.