

# Att hantera omfattande styrning

Sven Siverbo

# Att hantera omfattande styrning

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 134

ISBN 978-91-87454-32-5  
© KFi tillsammans med författaren 2016  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

1. Introduktion .....	5
2. Teori och hypoteser .....	8
Omfattande styrpaket .....	8
Omfattande styrpaket, önskade och oönskade följder och chefers förutsättningar .....	10
Effekter av fullständig, belastande och inkonsistent styrning .....	11
Kontrollvariabler .....	14
3. Metod .....	16
Forskningsdesign .....	16
Mätning av variabler .....	18
4. Resultat från intervjustudien .....	20
Kedja 1 – Omsorgsförvaltning, äldreomsorgsområde, hemtjänst .....	20
Kedja 2 – Arbetsmarknads- och socialförvaltning, familjestöd, våld i nära relationer .....	28
5. Resultat från enkätstudien .....	37
Beskrivande statistik, konfirmerande faktoranalyser och korrelationer .....	37
Kopplingen mellan styrpaketets omfattning och önskade och oönskade effekter .....	39
Effekter av fullständig, belastande och inkonsistent styrning .....	40

6. Analys och slutsatser .....	42
Omfattande styripaket, önskat och oönskat följder och chefers förutsättningar.....	42
Konsekvenser av fullständiga, belastande och inkonsistenta styripaket .....	43
Slutsatser .....	43
 Referenser .....	 45

# 1. Introduktion

Den här rapporten handlar om hur styrning påverkar chefers arbetsmiljö och möjligheter att göra ett bra arbete och hur olika förutsättningar som ges till cheferna spelar in. Bakgrunden är den globala trenden att styra mer i dagens organisationer, både i privat och offentlig sektor. Om man använder de begrepp som utvecklats av Ouchi (1979) och Merchant och Van der Stede (2012) tycks såväl resultatstyrning som regelstyrning och mindre formaliserad styrning öka. Ökad resultatstyrning kommer i form av utökade prestationsmätningar där fler finansiella och icke-finansiella prestationsmätt används. Utvecklingen är relaterad till införandet av balanserade styrkort och liknande modeller där prestationsmätt delas in i ledande (leading) och eftersläpande (lagging), systematiseras i orsak/verkankedjor och kopplas till organisationens strategi (Chenhall, 2005; Hall, 2008; Henri, 2010; Ittner, Larcker, & Randall, 2003; Kaplan & Norton, 2004; Olve, Petri, Roy, & Roy, 2003). Regelstyrningen ökar i form av mer omfattande intern kontroll, internrevision, standardiserade processer, policys, reglementen och andra former av regler (Merchant & Van der Stede, 2012). Därutöver utökas den mindre formaliserade styrningen i många organisationer. Det handlar om att säkerställa att rätt personer rekryteras, att insocialisera anställda i den rådande organisationskulturen och att kommunicera till medarbetarna vilka organisationens kärnvärderingar är (Alvesson & Kärreman, 2004; Bedford & Malmi, 2015; Merchant & Van der Stede, 2012).

Det tycks som att de utökade ambitionerna att styra har ett flertal (relaterade) förklaringar. Det handlar om tillkomst av nya styrningsinnovationer, att nya möjligheter att styra har skapats av utvecklad informations- och kommunikationsteknologi (exempelvis affärssystem) (Neely, 1999), att organisationer möter övertygande och övertalande konsulter som propagerar för utökad styrning (Ax & Bjørnenak, 2005; Nørreklit, 2003) och att det florerar framgångssagor som inbegriper införande av nya styrfilosofier. Ökade styrningsambitioner kan också kopplas till skandaler som Enron och WorldCom (Merchant & Van der Stede, 2012) och oegentligheter inom den svenska kommunsektorn. Andra omständigheter som bidrar till att ökad omfattning

på styrningen är att det finns en benägenhet att lägga till nya styrinstrument utan att ta bort gamla (Henri, 2010), att avancerade tekniker för verksamhetsstyrning såsom JIT, TQM and Lean införs allt mer (Chenhall, 2003; Chenhall, 2008; Lillis, 2002) och att efterfrågan på mått och mätningar från olika interna och externa intressenter stiger, exempelvis att införa mått på hållbarhet (Alvesson & Svenningsson, 2012; Björk, 2013; Johansson, Siverbo, & Camén, 2014). Eftersom mer styrning tillförs direkt eller indirekt av ett flertal olika intressenter finns en uppenbar risk att styrningen som helhet blir mer omfattande och mindre genomtänkt än någon på ledande position i organisationen egentligen hade avsett (Bedford & Malmi, 2015; Ferreira & Otley, 2009; Grabner & Moers, 2013; Malmi & Brown, 2008).

Denna utveckling motiverar forskning om följderna av omfattande styrning. Utgångspunkten är att chefer som exponeras för omfattande styrning kan uppleva situationen på tre sätt. För det första kan cheferna uppleva en ökad *belastning* genom att en mångfald av prestationsmått och regler ökar deras administrativa börda och antalet aktiviteter och resultat de måste uppmärksamma (Kankkunen, Bejerot, Björk, & Härenstam, 2014; Lillis, 2002; Schick, Gordon, & Haka, 1990; Senatra, 1980). För det andra kan omfattande styrning orsaka *inkonsistenta* styrsignaler som innebär att chefer hamnar i situationer där det är svårt att förbättra ett resultat utan att förvärra ett annat eller utan att bryta mot en regel eller en norm (Kankkunen, Bejerot, Björk, & Härenstam, 2014; Lillis, 2002; Wouters & Wilderom, 2008). För det tredje kan utökad styrning ge en positiv styreffekt genom att göra styrningen mer *fullständig* (Henri, 2010; Ittner, Larcker, & Randall, 2003; Kaplan & Norton, 2004; Lillis, 2002; Olve, Petri, Roy, & Roy, 2003). Genom att styrningen blir mer omfattande kan prestationsmätningarna omfatta fler verksamhetsdimensioner (vilket inte minst är viktigt i den offentliga sektorn (de Bruijn, 2002)), reglerna informera om effektiva arbetsprocesser och mindre formaliserad styrning ge vägledning om önskvärt beteende när den formella styrningen inte är tillräckligt tydlig. Sammantaget kan alltså ökad styrning både leda till att chefer upplever att deras arbetssituation underlättas och att den försvåras.

Eftersom utformningen av den styrning som omfattar chefer i organisationer inte tycks vara helt påverkbar för cheferna på högre nivå (p g a externt tryck och många inblandade intressenter) är en intressant fråga hur dessa överordnade chefer skapar förutsättningar så att styrningen ändå upplevs så positivt som möjligt av de underlydande cheferna, det vill säga uppfattas

som fullständigt snarare än belastande och inkonsistent. Frågan om vilka förutsättningar som underlättar för cheferna att hantera omfattande styrning och därmed påverkar styrningens effekter har än så länge inte ställts inom styrningsforskningen. En förutsättning som undersöks i den här rapporten är betydelsen av *stöd* till cheferna. En annan förutsättning som också undersöks är chefernas erfarenhet. *Det första syftet* med den här rapporten är alltså att undersöka hur förutsättningar i form av stöd och erfarenhet påverkar om omfattande styrning uppfattas som belastande, inkonsistent eller fullständig.

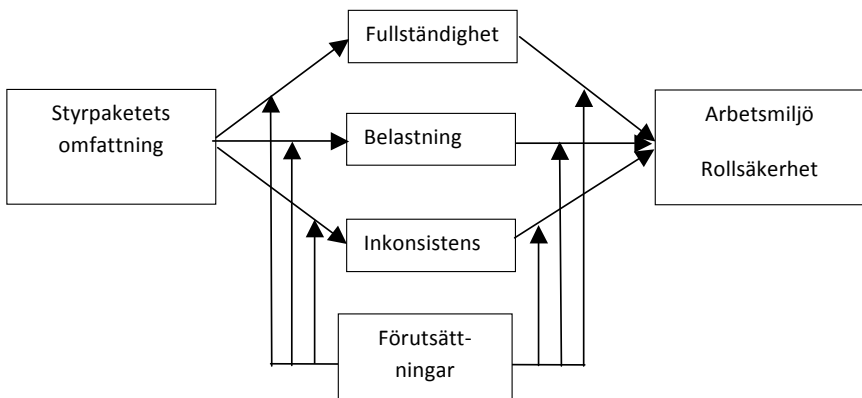
I ett andra steg undersöks i vilken utsträckning effekterna av belastande, inkonsistent och fullständig styrning också är påverkbara. Sedan länge är det känt att styrning kan ge oönskade sidoeffekter (Hartmann, 2000; Merchant & Van der Stede, 2012). En stor litteratur varnar exempelvis för att regelstyrning endast säkerställer ett minimum av positivt beteende och att det sker på bekostnad av möjligheterna att få hög motivation för en maximal arbetsinsats (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997; Merchant & Van der Stede, 2012). Om styrning upplevs som belastande och inkonsistent ökar riskerna för oönskade sidoeffekter ytterligare (Hartmann, 2000; Lillis, 2002; Wouters & Wilderom, 2008) men än så länge har det inte bedrivits särskilt mycket forskning kring hur dessa sidoeffekter kan påverkas. *Det andra syftet* med rapporten är därför att undersöka om och på vilket sätt effekterna av belastande, inkonsistent och fullständig styrning påverkas av de förutsättningar som chefer ges. De effekter som ställs i fokus är chefernas arbetsmiljö och rollsäkerhet och de förutsättningar som undersöks är erfarenhet, stöd, handlingsutrymme och överordnad chefs bedömningsstil.

I nästa avsnitt definieras de teoretiska begrepp som används i studien och en teoretisk modell med hypoteser utvecklas. I avsnitt 3 beskrivs den använda metoden. I avsnitt 4 och 5 redovisas resultaten från intervjustudien och enkätstudien. I det sista avsnittet analyseras och diskuteras resultaten och avslutningsvis presenteras slutsatserna.



## 2. Teori och hypoteser

Den teoretiska modellen är baserad på ekonomistyrnings- och arbetslivsforskning. Modellen visar att kopplingen mellan omfattningen på styrpaketet och hur cheferna uppfattar styrningen (fullständig, belastande, inkonsistent) är avhängigt chefens förutsättningar (stöd, erfarenhet). I den teoretiska begreppsapparaten används begreppet styrpaket istället för styrsystem. Skälet är att vi antar att den styrning som chefer utsätts för i sin helhet inte är systematiskt utformad utan ett paket som många intressenter har påverkat och därför på goda grunder kan antas rymma inkonsistenser (Grabner & Moers, 2013). Modellen visar också att kopplingen mellan hur styrningen uppfattas och hur det påverkar chefernas arbetsmiljö och rollsäkerhet beror på samma men även andra förutsättningar (erfarenhet, stöd, handlingsutrymme och överordnad chefs bedömningsstil).



Figur 1. Den teoretiska modellen

### Omfattande styrpaket

I styrpaketet ingår tre styrmekanismer: *resultatstyrning*, *regelstyrning* och *mindre formaliserad styrning*. Var och en av dessa mekanismer kan vara mer eller mindre omfattande.

*Resultatstyrning* innebär att chefer ges ansvar för att nå resultat. I praktiken handlar det om att chefer är ansvariga för ett eller flera prestationsmått. Det innebär att resultatstyrning har en tydlig koppling till prestationsmätningssystemet i organisationer.

*Regelstyrning* är en mer ”direkt” och påträngande styrmekanism än resultatstyrning (Merchant & Van der Stede, 2012). Fokus i styrningen ligger på vad cheferna gör snarare än vad de uppnår (Oliver & Anderson, 1994). Med regler, reglementen, policys, standardiserade arbetsprocesser och till och med övervakning säkerställs att chefernas beteende är önskvärt ur organisationens perspektiv (Merchant & Van der Stede, 2012; Oliver & Anderson, 1994). Regelstyrning brukar ofta kritiseras eftersom det är opraktiskt i en föränderlig omvärld och för att det antas minska de styrdas inneboende motivation, kreativitet och innovationsbenägenhet och istället på det hela taget skapa negativa attityder till arbetet och organisationen. Det finns dock andra forskningsresultat som pekar på att de som styrs uppskattar den vägledning som regler ger (Cravens, Ingram, LaForge, & Young, 1993; Marginson & Ogden, 2005; Oliver & Anderson, 1994).

*Mindre formaliserad styrning* handlar om att se till så att chefer och medarbetare har de värderingar, normer och uppfattningar som antas vara gynnsamma utifrån organisationens synvinkel (Alvesson & Kärreman, 2004). Bedford och Malmi (2015) menar att mindre formaliserad styrning (de använder begreppet socio-ideologisk styrning) består av selektion, socialisering, värdesystem och social styrning. Selektion handlar om att rekrytera medarbetare som har rätt kompetens och rätt värderingar och socialisering om att överföra normer och värderingar genom introduktionsprogram, utbildningar och sociala tillställningar. Att styra med värdesystem handlar om att organisationsledningen kommunicerar kärnvärden, övergripande inriktningar och avsikter genom visions- och missionsdokument och uttalanden. Social styrning är enligt Bedford och Malmis definition snarast att betrakta som den befintliga organisationskulturen snarare än ett medel för att påverka densamma och används därför inte i den här studien. Mindre formaliserad styrning anses ofta vara oundgängligt när resultat- och regelstyrning är svårare och dyrare att använda på grund av mätproblem och hög uppdragsosäkerhet (task uncertainty) (Ouchi, 1979). Styrmekanismen anses också kunna hjälpa organisationsledningar att säkerställa att beteendet i organisationen är i enlighet med mål och strategier samtidigt som chefer och medarbetare upplever att de kan utforma arbetet på lokal nivå (Bergström, Hasselblad, & Kärreman, 2009; Cäker & Siverbo, 2014).

## Omfattande styrpaket, önskade och oönskade följder och chefers förutsättningar

Ett rimligt antagande är att ju mer omfattande styrpaketen är desto mer ökar chefers upplevelse av att styrningen är fullständig. Ett lika rimligt antagande är att ökande omfattning på styrningen medför att chefer känner sig mer belastade och dessutom upplever fler inkonsistenta styrsignaler. Ambitionen med den här rapporten är emellertid inte bara att undersöka om dessa antaganden stämmer utan att ta reda på om chefernas förutsättningar påverkar hur de uppfattar styrningen. På så sätt kan kunskaper utvecklas om vilka förutsättningar som chefer måste ha för att de ska uppleva att styrningen hjälper dem snarare än ställer till problem.

Vi undersöker kopplingen mellan omfattningen på styrningen och önskade och oönskade styreffekter utifrån (styrda) chefers perspektiv. Det är dessa chefers uppfattning av fullständighet, belastning och inkonsistens som ställs i fokus. *Belastning* definieras som den börda chefer känner av att styrning måste administreras, uppmärksammas och kommuniceras vidare och att brister i form av regelöverträdelser och svaga resultat måste hanteras (Lillis, 2002; Schick, Gordon, & Haka, 1990; Senatra, 1980). *Inkonsistens* definieras som chefers upplevelse av interna konflikter i styrpaketet, vilket kan ta sig uttryck i att det är svårt att samtidigt nå ett flertal (konflikterande) prestationsmål, följa en mängd (eventuellt internt motstridiga) regler och leva upp till organisationens kärnvärderingar (Kankkunen, Bejerot, Björk, & Härenstam, 2014; Lillis, 2002; Wouters & Wilderom, 2008). *Fullständighet* definieras som chefers upplevelse att styrpaketet omfattar alla relevanta prestationsdimensioner, ger vägledning om ändamålsenliga arbetsprocedurer och reducerar osäkerhet om vad som är förväntat beteende i organisationen.

Det som prövas i den här studien är ett vanligt förekommande antagande inom arbetslivsforskningen som går ut på att krav hanteras bättre om den som ska hantera kraven ges förutsättningar i form *stöd*. Ökade krav till följd av omfattande styrpaket förväntas ge mindre oönskade effekter (att styrningen uppfattas som belastande och inkonsistent) i situationer då chefer känner att de har stöd (Aronsson & Blom, 2010; Karasek & Theorell, 1990; Michie & Williams, 2003; Theorell & Karasek, 1996; Westerlund et al., 2010).

Det handlar om att de får hjälp att hantera administrativa åligganden (Cäker & Siverbo, 2014) och att de får socialt stöd av kollegor och överordnad chef (Rodríguez, Bravo, Peiró, & Schaufeli, 2001; Van Yperen & Hagedoorn, 2003; Westerlund et al., 2010). Stödet minskar upplevelsen av belastning

och inkonsistens när styrningen är omfattande. Att stöd påverkar relationen mellan krav och effekter snarare än effekterna direkt benämns buffertmodellen (Cohen & Wills, 1985; Rodríguez, Bravo, Peiró, & Schaufeli, 2001; Van Yperen & Hagedoorn, 2003). När styrpaketets omfattning är hög och kraven på cheferna ökar är betydelsen av stöd som ”buffrar” cheferna från kraven stort. Stöd minskar den börda cheferna upplever, inte minst genom att kontakter och hjälp från kollegor och överordnade chefer ger vägledning om organisatoriska prioriteringar. Det medför att styrningen, trots att den är omfattande, inte *uppfattas* som (lika) problematisk.

Uppfattningen om huruvida styrpaket betraktas som fullständiga eller inte påverkas sannolikt också av vilket stöd cheferna har. I de fall styrpaketet är av liten omfattning kan stöd till cheferna innebära att deras osäkerhet om organisationens prioriteringar reduceras vilken medför att styrningen trots allt upplevs som mer fullständig.

Därutöver undersöker vi vilken betydelse en chefs *erfarenhet* har för hur omfattande styrpaket upplevs. Antagandet är att erfarna chefer inte påverkas i lika hög grad av styrpaketets omfattning. Utgångspunkten är att erfarenhet kan liknas vid att chefen har förmåga att stödja sig själv. I enlighet med förklaringarna ovan till varför stöd minskar oönskade effekter av styrning antar vi att erfarenhet medför att omfattande styrpaket uppfattas som mindre belastande och inkonsistenta och mer fullständiga.

### **Effekter av fullständig, belastande och inkonsistent styrning**

Nästa fråga är vilken betydelse det får för chefers arbetsmiljö och rollsäkerhet om de upplever styrningen som fullständig, belastande och inkonsistent. Generellt förväntas styrning som uppfattas som fullständig vara positiv för cheferna medan belastande och inkonsistent styrning antas ge oönskade effekter. Arbetslivsforskningen har visat att ökat administrativt tryck på chefer kan orsaka negativa arbetsrelaterade attityder (Björk, 2013; Karasek & Theorell, 1990; Michie & Williams, 2003; Theorell & Karasek, 1996).

Dimensionerna av chefernas arbetsmiljö som inkluderas i den här studien är arbetstillfredsställelse och stress. *Arbetstillfredsställelse* är en vanligt förekommande utfallsvariabel inom arbetslivsforskningen (Rodríguez, Bravo, Peiró, & Schaufeli, 2001) och när effekter av styrning undersöks (Hartmann, 2000) eftersom det antas ha en nära koppling till motivation, arbetsinsats och prestation, framför allt på lång sikt. *Stress* inkluderas eftersom det är en dimension av arbetsmiljön som har blivit ett omfattande samhällsproblem

(Persson 2012) och som har ökat de senaste två åren (Försäkringskassan, 2015). Stress i arbetslivet uppkommer vid en upplevd obalans mellan å ena sidan krav och å andra sidan handlingsutrymme och stöd för att hantera kraven (Karasek och Theorell 1990, Theorell och Karasek 1996).

*Rollsäkerhet* (role clarity) handlar om hur tydligt det är för chefer vad organisationen förväntar sig av dem avseende vad de ska uppnå och hur de ska bete sig (Hall, 2008; Kahn, Wolfe, Quinn, Snoek, & Rosenthal, 1964). Enligt Sawyer (1992) och Hall (2008) finns det två dimensioner av rollsäkerhet: målsäkerhet och processsäkerhet. *Målsäkerhet* handlar om att chefer vet vad som ska göras, det vill säga vilka övergripande mål och delmål som ska nås. *Processsäkerhet* handlar om att chefer vet *hur* de ska bedriva sin verksamhet. Styrningens effekter på rollsäkerhet är relevant att studera eftersom "säkra" chefer, det vill säga chefer som vet vad de ska göra och hur de ska göra det, bidrar bättre till organisationen (Burney & Widener, 2007; Chenhall & Brownell, 1988; Hall, 2008; Kahn, Wolfe, Quinn, Snoek, & Rosenthal, 1964). Omvänt kan frånvaro av rollsäkerhet vara en orsak till ineffektivt, felriktat och otillräckligt chefsarbete (Chenhall & Brownell, 1988; Hall, 2008). Eftersom ett syfte med styrning är att reducera osäkerhet vore det ett kraftigt underbetyg till ett styrpaket om det tvärtom ökar chefernas osäkerhet.

Allt annat lika är vår förväntan att chefer som upplever 1) att styrningen är fullständig upplever högre arbetstillfredsställelse, lägre stress, större målsäkerhet och större processsäkerhet och 2) att styrningen är belastande och inkonsistent känner lägre arbetstillfredsställelse, högre stress, mindre målsäkerhet och mindre processsäkerhet.

Effekterna av fullständig, belastande och inkonsistent styrning beror dock sannolikt på de förutsättningar som varje enskild chef har. Förutsättningar av betydelse är delvis desamma som nämndes ovan (stöd och erfarenhet). I tillägg förväntas två andra förutsättningar vara hur chefers överordnade chef agerar i förhållande till styrningen, det vill säga om den överordnade chefen har en rigid eller flexibel bedömningsstil, och vilket handlingsutrymme som chefen har för att hantera de krav som ställs.

*Bedömningsstilen* kan vara relaterad till såväl resultatstyrning som regelstyrning och mindre formaliserad styrning. En rigid bedömningsstil innebär att den överordnade chefen lägger stor vikt vid att underlydande ska uppnå planerade resultat, följa de regler som finns och respektera organisationens kärnvärderingar. En flexibel bedömningsstil innebär ett mer avslappnat förhållningssätt till resultat, regler och kärnvärderingar. Forskning om hur

hela styrpaketet interagerar med överordnades bedömningsstil är än så länge ovanlig (Ahrens & Chapman, 2004). Däremot finns det inom ekonomistyrningsforskningen en lång tradition av att undersöka hur effekter av resultatstyrning påverkas av överordnade chefers sätt att bedöma prestationer (Hartmann, 2000; Hartmann, 2005; Hartmann, Naranjo-Gil, & Perego, 2010; Hopwood, 1974; Jordan & Messner, 2012; Merchant, 1985; Otley, 1978). Viktiga resultat är att bedömningsstilen påverkar underlydandes attityder till sitt arbete (Hartmann, 2000; Hartmann, Naranjo-Gil, & Perego, 2010). Det har särskilt noterats att ofullständiga resultatstyrningssystem ger mindre negativa attityder om den överordnade chefen har en flexibel bedömningsstil (Hartmann, 2000; Hopwood, 1974; Jordan & Messner, 2012).

Därför finns det anledning att anta att chefers reaktioner på (o)fullständiga, belastande och inkonsistenta styrpaketet påverkas av deras egen chefs bedömningsstil. *Inkonsistent styrning* innebär att styrsignaler står i strid med varandra och då kan rigid prestationsbedömning upplevas som orimlig och orättvis, vilket reducerar arbetstillfredsställelsen. Genom att pressen ökar på att svara upp mot svårhanterliga krav ökas dessutom chefernas stress. *Belastande styrning* i kombination med rigid bedömningsstil ger negativ effekt på chefernas arbetstillfredsställelse och stress genom att deras möjlighet att bortse från vissa av styrsignalerna minskar (Michie & Williams, 2003; Westerlund et al., 2010). Att de måste uppmärksamma och beakta all form av styrning innebär att deras osäkerhet kan öka till följd av *information overload* och kognitiva begränsningar (Lillis, 2002), vilket reducerar rollsäkerheten (Lillis, 2002; Wouters & Wilderom, 2008). De chefer som upplever att styrningen är förhållandevis *fullständig* påverkas mindre av deras chefs bedömningsstil. Däremot kan bedömningsstilen vara betydelsefull för de chefer som tycker att styrningen är *ofullständig*. Om styrningen inte beaktar alla relevanta verksamhetsdimensioner men den dimension som uppmärksammas betonas starkt av överordnad chef, skapas en situation där chefer utsätts för en ofullständig men rigid prestationsbedömning. Det kan på goda grunder antas påverka deras arbetstillfredsställelse. Ett ofullständigt styrpaket förutsätter att överordnad chef har en flexibel bedömningsstil för att inte skapa en situation där styrningen blir ett självändamål (Jordan & Messner, 2012) och skapar oönskade sidoeffekter (Hartmann, 2000; Hopwood, 1974). Om den bedömning som görs är flexibel kommer ansvariga chefer inte att bekymra sig lika mycket över styrpaketets ofullständighet (Jordan & Messner, 2012).

*Handlingsutrymme* innebär att cheferna har befogenhet att fatta vissa beslut, att bestämma arbetsmetoder och att planera arbetet tidsmässigt (Jackson, Wall, Martin, & Davids, 1993; Rodríguez, Bravo, Peiró, & Schaufeli, 2001; Van Yperen & Hagedoorn, 2003). Ett vanligt antagande inom arbetslivsforskningen är att krav på arbetsplatser som riskerar att leda till fysiska, psykiska och organisatoriska problem kan mildras (buffras) om de som utsätts för kraven har handlingsutrymme (Karasek & Theorell, 1990). Förklaringen är att handlingsutrymme ger nödvändiga förutsättningar för chefer att hantera de krav som ställs. Om kraven stimulerar handling som inte kan genomföras på grund av bristande handlingsutrymme blir konsekvensen istället stress och minskad arbetstrivsel. Därför antar vi att negativa arbetsmiljöeffekter till följd av krav i form av belastande och inkonsistent styrning mildras om chefer har handlingsutrymme. Däremot är det inte lika självklart att chefer som har handlingsutrymme kan hantera styrningsrelaterade krav på ett sätt att det inte går ut över rollsäkerheten.

*Stöd*, som definierats och diskuterats ovan, är betydelsefullt även i denna situation eftersom stöd kan innebära att belastning, inkonsistens och ofullständighet inte leder till arbetsmiljöproblem och minskad rollsäkerhet. Chefer som har stöd av kollegor, överordnad chef och olika stödfunktioner utvecklar inte negativa känslor av administrativ belastning och svårigheter på arbetet (Aronsson & Blom, 2010; Karasek & Theorell, 1990; Michie & Williams, 2003; Theorell & Karasek, 1996). Stöd medför också att chefer kan få vägledning i att hantera konflikterande styrsignaler (Björk, 2013). På det hela taget ökar stöd till chefer sannolikheten för att styrning ska ge önskade istället för oönskade effekter (Aronsson & Blom, 2010; Michie & Williams, 2003; Westerlund et al., 2010). När styrpaketet är fullständigt har stöd inte lika stor betydelse men när det är ofullständigt kan stöd från kollegor, chefer och staber motverka negativa följder.

I enlighet med resonemanget i föregående delavsnitt menar vi att chefers *erfarenhet* kan liknas vid att de stödjer sig själva. Därför förväntas erfarenhet påverka relationen mellan å ena sidan styrningens fullständighet, belastning och inkonsistens och å andra sidan arbetsmiljön och rollsäkerheten på samma sätt som stöd.

### **Kontrollvariabler**

Tre kontrollvariabler används. Den första är chefernas erfarenhet (som också används som en förklaringsvariabel). Hur länge en person har varit verksam

som chef kan i sig vara en förklaring till hur de ser på sin arbetsmiljö och inte minst hur tydlig rollen är (Burney & Widener, 2007). Den andra är uppdragsosäkerhet (task uncertainty). Uppdragsosäkerhet innebär att den verksamhet som chefen är ansvarig för både är svår att resultatstyra och regelstyra och kan därför i sig vara en förklaring till hur styrning utformas och uppfattas. Den tredje kontrollvariabeln är omgivningsosäkerhet (*environmental uncertainty*). Omgivningsosäkerhet påverkar möjligheterna att utforma stabila storsystem, att använda prestationsmätningar som (rättvisa) resultatindikatorer och chefers arbetssituation. Både uppdragsosäkerhet och omgivningsosäkerhet brukar framhållas som viktiga förklaringar till storsystems utformning, användning och effekter (Chapman, 1997; Hartmann, Naranjo-Gil, & Perego, 2010).



## 3. Metod

### Forskningsdesign

De antaganden som görs om sambanden mellan omfattande styrpaket och hur styrningen uppfattas och mellan hur styrningen uppfattas och chefers arbetsmiljö och rollsäkerhet testas empiriskt genom en fallstudie i Trollhättans stad. Datainsamlingen i fallstudien sker med intervjuer och med en enkät. Fallstudier har begränsningar avseende extern validitet men har ett antal andra avgörande fördelar. En är att det blir möjligt att på djupet förstå styrningens utformning och effekter i den aktuella organisationen. En annan är att det är lättare att få organisationsledningen att ge sitt stöd till studien, vilket förbättrar möjligheten att få en bra svarsfrekvens på enkäter. En tredje fördel är att enkäter kan anpassas till förhållandena i den aktuella organisationen. Om de ska skickas till chefer i flera olika organisationer måste frågeformuleringarna göras mer generella.

Intervjuer genomfördes med chefer och ekonomer på två förvaltningar. Upplägget var att följa två styrningskedjor från förvaltningschef, via områdeschef till enhetschef och att be en förvaltningsekonom om förtydliganden. Som en förberedelse intervjuades dessförinnan två centrala tjänstemän om hur staden hade utformat sin styrning. Syftet med intervjuerna var dels att få en djupare förståelse för styrningens utformning och användning i Trollhättans Stad och dels att ge kunskaper och underlag för utformningen av den enkät som senare skickades ut. Intervjuerna medförde att vi lärde oss vilka begrepp som användes i staden och genom att använda dessa i enkäten blev den begripligare för de svarande.

Enkätens preliminära utformning diskuterades med forskningskollegor vid två separata seminarier. Vid seminarierna framkom förslag på annorlunda frågekonstruktioner och ordval som i flera fall beaktades. Enkätens skickades sedan ut till tre av de respondenter som deltagit i intervjustudien. Instruktionen till dem var att gå igenom enkäten och återkomma med synpunkter. Frågor som ställdes till dem var: Går det att förstå frågan och föreställa sig vad den syftar på? Går det att ur minnet eller på annat sätt hämta fram den information som efterfrågas? Går det att väga samman informationen i en

sammanfattande bedömning? Finns ett svarsalternativ som passar din sammanfattande bedömning? Finns det något i frågans innehåll som gör att du vill ge ett annat svar än det som bäst motsvarar din sammanfattande bedömning; till exempel ett socialt mer önskvärt svar? Hur upplever du de 7-gradiga svarsformaten? (Exempelvis, från ”Stämmer inte alls” till ”Stämmer helt och hållet”). Är enkäten för lång? Ett fåtal synpunkter inkom och övervägdes, inte minst att enkäten uppfattades som lång.

Enkäten skickades ut till stadens samtliga 195 chefer. Dessförinnan hade personalchefen skickat ut ett epostmeddelande till cheferna där han informerade om att enkäten skulle komma och att stadsledningen gärna såg att de besvarade den. Efter tre påminnelser hade 114 chefer svarat, vilket innebär en svarsfrekvens på 58 procent. En del av de svarande fullföljde inte enkäten, i vissa fall för att de inte var chefer i linjeorganisationen och därför inte tillhörde enkätens målgrupp. Svaranden som inte besvarade mer än 50 procent av frågorna sorterades bort. Därefter kvarstod 90 i det närmaste komplett ifyllda enkäter, vilket innebär att den effektiva svarsfrekvensen kom att uppgå till 46 procent. Kvarvarande internbortfall (det vill säga att vissa delfrågor inte var ifyllda) hanterades med så kallad *imputation*. Det innebär att saknade svar på enskilda frågor ersätts med beräknade värden som baseras på svar på andra frågor. Den metod som användes kallas *Expectation Maximization* (EM). Metoden är tillämplig när saknade data är slumpmässigt fördelade, vilket de var i detta fall (Little's MCAR test: Chi-Square = 3471,046, DF = 3800, Sig. = 1,000).

För att få en indikation på svarsbortfallets betydelse jämfördes svaren från de tjugo först svarande med svaren från de tjugo sist svarande. Jämförelsen visar att de som svarade sist – och därför hade varit en del av bortfallet om påminnelser inte hade gjorts – upplevde signifikant rigidare bedömningsstil och mer styrningsbelastning. I övrigt var inga skillnader mellan grupperna statistiskt signifikanta.

Ett potentiellt bekymmer med enkätstudier där beroende och oberoende variabel mäts samtidigt är att det går inflation i korrelationer (*common method variance*). Harman's enfaktorstest visar emellertid att enfaktorlösningen fångar 13,5 procent av den förklarade variansen i datamängden och det är väsentligt under tröskelvärdet på 50 procent. Det indikerar att *common method variance* inte är något bekymmer i den här studien.

## Mätning av variabler

*Resultatstyrningens omfattning* är ett summaindex baserat på sju delfrågor utvecklade av Bedford och Malmi (2015) som handlar om i vilken utsträckning och med vilken intensitet olika resultatdimensioner (ekonomi, medarbetare, brukare, kvalitet, arbetsprocesser, innovation, hållbarhet) ingår i prestationsmätningen.

*Regelstyrningens omfattning* är ett summaindex baserat på fyra delfrågor som handlar om i vilken utsträckning och med vilken intensitet olika former av regler (lagar och föreskrifter, policys, rutiner, standardiserade verksamhetsprocesser) ingår i regelstyrningen. Mätinstrumentet är egenutvecklat men har viss koppling till Bedford och Malmi (2015).

Omfattningen på den *mindre formaliserade styrningen* mäts som ett summaindex av 8 delfrågor utvecklade av Bedford och Malmi (2015) som fångar förekomst av och intensitet i selektion (två frågor om noggrannhet vid rekrytering), socialisering (tre frågor om utbildning, sociala tillställningar och introduktionsprogram) och värdesystem (tre frågor om hur kärnvärden kommuniceras).

*Styrsystemets omfattning* är ett summaindex av delfrågorna som fångar *resultatstyrning*, *regelstyrning* och *mindre formaliserad styrning*.

*Styrpaketets fullständighet* mäts med två egenutvecklade delfrågor om huruvida prestationsmätningarna (resultatstyrningen) ger en bra bild av verksamheten och regelstyrningen reducerar chefernas osäkerhet om hur verksamheten ska bedrivas.

*Styrpaketets belastning* är en egenutvecklad konstruktion som mäts med två underkonstruktioner varav den ena fångar prestationsmätningarnas (resultatstyrningens) belastning (tid, arbetsinsats) på cheferna (tre delfrågor) och den andra regelstyrningens (tre delfrågor).

*Styrpaketets inkonsistens* mäts med fyra egenutvecklade delfrågor om huruvida de krav som ställs i prestationsmätningarna (resultatstyrningen), regelstyrningen och den mindre formaliserade styrningen skapar konflikterande styrsignaler.

*Stöd* är en mätkonstruktion som reflekterar två underkonstruktioner varav den ena handlar om socialt stöd från kollegor och överordnad chef (två delfrågor) (Westerlund et al., 2010) och den andra om stöd från stödfunktioner (en delfråga om den lokala stödfunktionen och en delfråga om den centrala).

Eftersom tidigare forskning har visat att det som är tänkt att stödja chefer många gånger får omvänd funktion (Björk, 2013) graderades mätskalan från ”i mycket hög grad ett störande moment” till ”i mycket hög grad ett stöd”.

*Handlingsutrymme* mäts med tre delfrågor utvecklade av Rodríguez et al (2001) som fångar möjligheterna att kontrollerna beslut, arbetsmetoder och arbetstid.

*Överordnads bedömningsstil* är en mätkonstruktion som reflekterar tre underkonstruktioner som var för sig fångar hur stor vikt överordnad chef lägger vid att resultat ska nås (tre delfrågor), regler följas (tre delfrågor) och kärnvärderingar respekteras (tre delfrågor). Mätinstrumentet är egenutvecklat men inspiration har hämtats från van der Stede (2001).

*Erfarenhet* mäts med en fråga om hur länge personen har haft någon form av chefsposition inom eller utanför organisationen.

*Stress* mäts med frågekonstruktion där stress först definieras för att sedan följas av en fråga om huruvida respondenten upplever att arbetet är stressande för närvarande. Frågekonstruktionen är baserad på Elo et al (2003) men är också tillämpad av Westerlund et al (2010).

*Arbetsstillfredsställelse* mäts med Kahns et als (1964) frågekonstruktion som har använts i ett flertal styrningsrelaterade studier (Hartmann, Naranjo-Gil, & Perego, 2010) och består av fem delfrågor om arbetstrivsel och framsteg.

*Målsäkerhet* mäts med fem delfrågor utvecklade av Sawyer (1992) och tillämpade i styrningsrelaterad forskning av bland andra Hall (2008).

*Processsäkerhet* mäts med fyra delfrågor utvecklade av Sawyer (1992) och tillämpade i styrningsrelaterad forskning av bland andra Hall (2008).

*Uppdragsosäkerhet* (task uncertainty) mäts med inspiration av Hartman et al (2010) med fyra delfrågor som handlar om hur rutinartad verksamheten är.

*Omgivningsosäkerhet* (environmental uncertainty) mäts med inspiration av Hartman et al (2010) med tre delfrågor som fångar oförutsägbarhet om interna enheters och externa organisationers beteende och den tekniska utvecklingen.

## 4. Resultat från intervjustudien

Nedan presenteras resultaten från intervjuerna med chefer och ekonomer i två förvaltningar.

### **Kedja 1 – Omsorgsförvaltning, äldreomsorgsområde, hemtjänst**

Omsorgsförvaltningen ansvarar för äldreomsorg, omsorg om funktionsnedsatta och socialpsykiatri. Förvaltningen leds av en chef med en stab och sex områdeschefer. Totalt omsätter förvaltningen nära 900 miljoner kronor. Den styrningskedja som studeras här är från den politiska nivån (kommunfullmäktige och omsorgsnämnd) via förvaltningsledningen och ett område inom äldreomsorgen ner till en enhet inom hemtjänsten.

#### ***Resultatstyrning***

Omsorgsförvaltningen är resultatstyrd av kommunfullmäktige och omsorgsnämnden som fastställer uppdrag (övergripande mål), verksamhetsmål, indikatorer och målnivåer för verksamheten. Fullmäktige håller sig på en förhållandevis övergripande nivå och nämnden på en mer detaljerad. Fullmäktige ger sex uppdrag till nämnden och förvaltningen och till dessa är totalt 24 indikatorer med målnivåer knutna. Exempel på uppdrag är ”Brukarna inom äldre och handikappomsorgen skall känna sig nöjda och trygga med stödet” och exempel på indikator är andel ”Brukare som känner sig nöjda med hemtjänst”. Nämnden formulerar därutöver mer detaljerade verksamhetsmål för förvaltningen och till dessa knyts också (oftast) indikatorer och målnivåer. Sammantaget har förvaltningen 22 verksamhetsmål med 49 indikatorer att hantera men vissa verksamhetsmål kommer inte från nämnden utan är generella för hela kommunen och avrapporteras till kommunstyrelsen. Exempel på verksamhetsmål för äldreomsorgen är ”Ännu bättre arbete med aktivering och vardagsrehabilitering för ett aktivt och självständigt liv”. En indikator som används för målet är ”Andel nöjda med aktiviteter i särskilt boende (%)”. Målnivån är att 64 procent ska vara nöjda.

Förvaltningsledningen och områdesledningen deltar i hög grad i arbetet med att ta fram uppdrag, verksamhetsmål, indikatorer och målnivåer. Det innebär att förvaltningen har goda möjligheter att påverka sitt uppdrag, det vill säga vilka krav som ställs på den. Förvaltningsledningen har nyttjat denna påverkansmöjlighet till att i flera fall föreslå indikatorer som socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) sköter datainsamlingen för. Det förenklar för förvaltningen samtidigt som indikatorerna, enligt de intervjuades uppfattning, är bra. Förvaltningsledningen förefaller inte lägga till fler mål och indikatorer till den politiska resultatstyrningen (fullmäktiges och nämndens uppdrag och verksamhetsmål) utan de uppdrag och verksamhetsmål som fastställs politiskt är de som områdescheferna har att hantera.

Ekonomirapporter tas fram varannan månad medan uppdragen och verksamhetsmålen följs upp två gånger per år (från och med 2015 tre gånger per år). I den ekonomiska uppföljningen har enhetscheferna en roll i att göra en årsprognos och beskriva hur befarade underskott ska hanteras. Uppföljningen av uppdrag och verksamhetsmål görs av områdescheferna i samarbete med förvaltningsekonomerna. Ekonomerna tar fram underlaget och sammanställer den rapport som lämnas till förvaltningschef och den politiska nivån. Områdeschefernas uppgift är att kommentera utfallet och skriva handlingsplaner om målen inte nås.

Uppdrag, verksamhetsmål, indikatorer och målnivåer hanteras i ett program benämnt Stratsys som förefaller vara ganska impopulärt. Främst är det ekonomerna som arbetar i systemet och delvis områdescheferna men båda ser sig som sällananvändare och upplever att det för dem inte är användarvänligt. Enhetscheferna arbetar inte med denna del av den verksamhetsrelaterade uppföljningen förutom när den årliga verksamhetsberättelsen skrivs. Det innebär att de under det löpande året inte påminns om uppdrag och verksamhetsmål, vilket enligt uppgift medför att vissa aspekter av den politiska styrningen kan hamna i skymundan. En förklaring till att enhetscheferna inte är mer involverade i Stratsys är att en del uppföljningsdata inte är nedbruten på enhetsnivå. I den styrningskedja som studeras uppfattas det som ett utvecklingsområde att kommunicera verksamhetsmål och indikatorer mer med enhetschefer och att ge enhetscheferna lättillgänglig information om deras egen enhets verksamhetsresultat. I nuläget stöder inte systemet att problem identifieras och åtgärdas direkt på enhetsnivån.

Någon direkt kritik mot resultatstyrningen utöver den som riktas mot Stratsys framkommer inte. Reflektioner som görs är att uppdragen och verksamhetsmålen ska hanteras inom ramen för förvaltningens eget kvalitets-

ledningssystem. Det är kvalitetsledningssystemet som ska göra politikens förväntningar kända ute i verksamheten och se till att de förverkligas.

#### **Regelstyrning**

De intervjuade var entydiga med att den dominerande styrningen av verksamheten sker i form av regler och att regelstyrningen sker på flera olika sätt och kommer från olika håll. Den starkaste styrsignalen kommer i form av lagstiftning. Både vid intervjuerna och i de styrande dokumenten nämns ett flertal lagar, förordningar och motsvarande.

- Socialtjänstlagen (SoL)
- Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)
- Lagen om assistansersättning (LASS)
- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Lagen om färdtjänst
- Lagen om riksfärdtjänst
- Patientjournalagen
- Lagen om bostadsanpassningsbidrag
- Allmänna råd från socialstyrelsen

Styrning kommer också från tillsynsmyndigheter såsom Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) som utifrån ett individperspektiv kontrollerar att verksamheten gör vad den är ålagd att göra.

Men regler för verksamheten skapas även inom kommunen. I nämndens budget omnämns fem styrande policys: demokratipolicy, kvalitetspolicy, personalpolicy, miljöpolicy och policy för folkhälsa och trygghet. Därutöver finns nämndens reglemente, regler för den ekonomiska styrningen och andra kommungemensamma policys och riktlinjer för exempelvis inköp, lokaler, lönepolitik, bisysslor och jämställdhet.

Därutöver pågår ett arbete på förvaltningen med att utveckla interna verksamhetsregler. Bakgrunden är att det sedan 2011 finns en föreskrift om kvalitetsledningssystem för socialtjänsten som innebär att det måste finnas ett system för att säkra och utveckla kvalitet. Viktiga delar i sådana system är att kartlägga och standardisera processer och att hantera avvikelser och klagomål. Ett exempel på process är att det ska finnas instruktioner på äldre-

boenden som steg för steg beskriver hur dödsfall ska hanteras. Föreskriften i kombination med en utbildning i SKLs regi som flera i förvaltningsledningen gått medförde att förvaltningen initierade ett utvecklingsarbete. Kvalitetsledningssystemet är följaktligen initierat av den statliga nivån men utvecklat lokalt på förvaltningen och, enligt uppgift, frikopplat från den centrala kommunala styrningen.

I kvalitetsledningssystemet är områdescheferna processägare och har det yttersta ansvaret när någon rutin ska ändras och publiceras på intranätet. Processerna som utvecklas är översättningar av lagen men tanken är även att de politiska uppdragen ska fullgöras och verksamhetsmålen uppnås om reglerna (processerna) följs. I det nya systemet för hantering av avvikelser och klagomål har pappersblanketter ersatts med ett digitalt system. Medarbetarna förväntas bli bättre på att rapportera avvikelser och enhetschefer och områdeschefer ska hantera de rapporter som kommer in.

Uppfattningarna om processutvecklingen (utveckling av regler för verksamheten) var i huvudsak positiva. Det ökar tydligheten och sannolikheten för att alla medarbetare arbetar likadant, exempelvis med fokus på kontinuitet. Processutveckling gör att det blir naturligt att fundera över väntetider och på sikt kan det leda till att kommunen kan bli tydligare i sitt serviceerbjudande till brukarna, exempelvis avseende hur länge de ska behöva vänta på olika former av service. Det medför att begrepp såsom trygghet och kontinuitet som finns med i politiska uppdrag och verksamhetsmål och som i sig kan vara ”luddiga” blir tydligare. Det blir de eftersom begreppen är utgångspunkten i processkartläggningarna. Vidare gör processutvecklingen att det blir mer ”ordning och reda”.

Även det nya systemet för avvikelserapportering betraktas som i huvudsak positivt även om det leder till mer arbete. För att det ska bli framgångsrikt är bedömningen att vikten av att rapportera avvikelser förklaras nog för medarbetarna, vilket bland annat görs i värdegrundsarbetet (se nedan).

En av de intervjuade kommenterade förekomsten av andra regler, sammanställda i policies och liknande. Dessa bedömdes vara användbara när nyrekryterad personal skulle introduceras. I övrigt kommunicerades de till personalen en gång om året i enlighet med kommunens bestämmelser men det var inget som ansågs som särskilt viktigt jämfört med annat och det var oklart var resultatet av denna informering var.

Regelstyrningen uppfattas som omfattande men enligt en av de intervjuade är man van vid det om man har arbetat länge i denna typ av verksamhet. Dess-



utom är, enligt uppgift, olika former av instruktioner och policys nödvändiga inom verksamheten. Det framkom att regler kunde vara uppskattade men även att de kunde kringgåås vid behov.

*”Vet man var fyrkanterna är så vet man när man går utanför dem. Hellre en fyrkant och så vet jag vad som gäller och så får jag göra en bedömning tillsammans med min personal när jag gått utanför. Vet jag vad som gäller så är jag trygg, frustrationen kommer när man inte vet.”*

Det innebär dock inte nödvändigtvis att reglerna alltid uppfattas som stöd-  
jande och underlättande av cheferna i verksamheten. En uppfattning som framförs är att reglerna upplevs som mer stöd-  
jande om de utarbetas med *delaktighet* av de chefer och medarbetare som ska följa dem. En annan uppfattning är att regler i form av instruktioner och riktlinjer är stöd-  
jande om *kännedomen* om dem är god eller om det är *lätt att få tag i* dem när de behövs. En problembild som framkommer i det avseendet är att instruktioner och processbeskrivningar är svåra att hitta på intranätet och att det ibland finns flera men delvis olika instruktioner för samma sak. Problemet är att om en instruktion inte hittas så görs en ny. En annan uppfattning är att regler följs mer om chefen eller medarbetaren är väl informerad om *syftet* med regeln. Ett exempel är rapportering av avvikelser som emellanåt inte sker eftersom det är oklart för rapportören vad rapporten egentligen har för betydelse. Dessutom upplevde cheferna att det blev för mycket för dem att hantera. För att reglerna kring avvikelser skulle följas var det därför viktigt att förklara varför det är nödvändigt och att det i slutändan kan ge mer resurser till verksamheten.

Den generella uppfattningen var att det är många regler att följa i verksamheten och att de har tenderat att öka. ”Regler kommer från alla håll och kanter” menade en av de intervjuade. När det gäller lagar uppgavs de inte vara fler än tidigare men de som finns har skärpts. Dessutom måste rättspraxis följas liksom vägledande bestämmelser från nämnden. Det förefaller inte som att kommunen centralt lägger på omsorgsverksamheten fler regler men förvaltningen gör det själv genom det interna kvalitetsarbetet som mynnar ut i processbeskrivningar.

Konflikter mellan regler och andra målsättningar förekom men föreföll uppfattas som en naturlig del av arbetsvillkoren för de intervjuade cheferna. Ett exempel var ett politiskt beslut att införa rätt till heltid för alla medar-

betare. Det gjorde det svårare att klara ekonomiska mål (högre personalkostnader) eller arbetsmiljömål (sämre arbetsscheman). En av de intervjuade berättade att hon såg sådana svårigheter som roliga utmaningar. En annan menade att det ändå var ganska självklart hur de skulle prioritera i sådana situationer (det fick bli arbetsmiljömålet som fick ge vika). Samma person menade att det i andra fall när regler och mål var svärförenliga aldrig var lagen som fick stryka på foten.

#### ***Mindre formaliserad styrning***

Omsorgsverksamheten förefaller omfattas av åtminstone tre typer av mindre formaliserad styrning. En är den vision som beskrivs i nämndens budgetdokument ("Trollhättan, en stolt och innovativ stad med plats för framtiden") som dock inte är specifikt formulerad för omsorgsverksamheten. En annan är det politiska beslutet att alla som är verksamma inom omsorgsverksamhet ska vara utbildade undersköterskor. En tredje är förvaltningens arbete med värdegrund inom äldreomsorgen. Arbetet är primärt en följd av att värdegrundsarbete blev ett statligt krav och att det tilldelades extra statliga medel för att genomföra det. Inom äldreomsorgen har majoriteten av cheferna gått en värdegrundsutbildning som handlar om att översätta lagtext till arbetet i vardagen. Inom ett område har alla 350 medarbetare fått utbildning där de bland annat träffas i grupper och reflekterar över vad det konkret innebär att arbeta i någons hem och att skapa trygghet. Tanken är att värdegrunden tillsammans med alla olika former av regler ska göra att verksamheten bedrivs med god kvalitet, vilket avläses i uppdrags- och måluppföljningen.

#### ***Annan styrning***

På frågan vilken annan form av styrning som påverkar verksamheten nämns massmedia och brukarna eller deras anhöriga. Brukarna eller anhöriga påverkar både direkt genom att lämna synpunkter och indirekt via de lokala politikerna. Massmedia påverkar genom att kontinuerligt uppmärksamma äldreomsorgen och att rapportera om brister noterade inom hemtjänst och äldreboenden ute i landet. Även om bristerna inte avser Trollhättan skapar det oro hos brukare och anhöriga som då vänder sig till områdeschefer och enhetschefer med frågor eller blir mer kritiskt granskande av det bedrivna arbetet inom hemtjänst och på boenden.

### **Ansvarsutkrävande**

Om uppdragen inte fullgörs på ett sådant sätt att målen uppfylls måste ansvarig chef ge en förklaring till varför och visa att rimligt stora ansträngningar trots allt har gjorts för att försöka nå målen. Det är alltid dialog mellan över- och underordnad eller mellan politik och förvaltningsledning. Om chefen kan förklara och påvisa ansträngningar förefaller inga sanktioner utgå. Ofta påtalar den ansvarige chefen att målkonflikter har förelegat och att det inte har varit möjligt att nå bättre resultat utan att hota budgetefterlevnad, bryta mot regler eller minska måluppfyllelsen inom mer prioriterade delar av verksamheten. En av de ansvariga menade att de generellt sett var ”duktiga” på att förklara varför mål inte alltid nås. Men om en chef uppvisar dåliga resultat på såväl ekonomi som verksamhetsresultat och arbetsmiljö och försämringarna kan knytas till ledarskapet så vidtas åtgärder för att byta ut chefen.

En princip som kommuniceras i kommunen är att ”medel går före mål”. Innebörden är att verksamhetsmål får stryka på foten om budgetefterlevnad och ekonomin är hotad. Principen förefaller dock inte vara absolut. En av de intervjuade menade att det från politiskt håll, trots ekonomiska begränsningar, kunde finnas förväntningar på att verksamhetsmål skulle uppfyllas. En annan förtydligade att det, givetvis, inte var accepterat att bryta mot tvingande regler för att klara ekonomin. Ytterligare en kommentar var att principen att ”medel går före mål” verkade vara under avveckling eftersom det enligt hennes mening finns verksamheter som går med underskott regelbundet utan att ”något händer”.

### **Stöd**

Chefernas stöd för arbetet med målstyrning förefaller välutvecklat, företrädesvis genom att förvaltningsekonomerna gör merparten av arbetet i Stratsys. Enhetscheferna och förvaltningschefen arbetar inte alls i systemet medan områdescheferna 2–3 gånger per år går och kommenterar de uppgifter som är inlagda. Områdescheferna får då hjälp av ekonomerna om de vill. Den dominerande uppfattningen är att systemet inte är användarvänligt men i huvudsak är det alltså ekonomerna som arbetar i det. Uppgifterna som läggs in i systemet används för att ta fram rapporter om måluppfyllelsen till nämnden 2–3 gånger per år. Ekonomerna förefaller göra merparten av arbetet med att skriva rapporten men förvaltningschefen ska godkänna den innan den överlämnas till nämnden.

Ingen av cheferna efterlyser explicit mer stöd av sin överordnade. De överordnade upplevs som tillgängliga i den utsträckning som behövs för att diskutera och ge klargöranden. Ledningsgruppen träffas var fjortonde dag och därutöver träffar förvaltningschefen respektive områdeschef fyra gånger per år. Det finns inga större förväntningar på att den överordnade chefen ska komma med lösningar på uppkomna problem även om vissa underordnade skulle ha upplevt det som en avlastning eftersom de då hade kunnat lämna över en del ansvar till sin chef. Emellanåt kommer ett tydligt klarläggande från en överordnad chef om att något administrativt arbete kan prioriteras bort men uppfattningen fanns också att man ”ska jobba med alla bollar” och att varje chef får göra sina egna prioriteringar och helst inte belasta sin överordnade för mycket.

De centrala stödfunktionernas kompetens anses vara mycket viktig och beröm ges till det stöd som ges exempelvis gällande arbetsrätts- och rehabiliteringsärenden. Även det stöd som utvecklingsledare ger i samband med uppdrag och vissa projekt anses gott. Vad som kritiseras är att de centrala stödfunktionerna inte anpassar sig i tillräcklig utsträckning till omsorgsverksamheten. Enligt förvaltningscheferna måste de centrala staberna bli bättre på att lära sig hur omsorgsverksamheten (som de betraktar som en huvudprocess) fungerar innan de utvecklar och lanserar sina system. Stabernas initiativ upplevs emellanåt som illa förankrade ”luftlandsättningar” och irriterar att stödfunktionerna inte samordnar sig sinsemellan, vilket exempelvis innebär att möten krockar. Uppfattningen finns att det är bättre nu än det har varit tidigare, men alla håller inte med om det.

#### **Användare av informationen**

Den information som sammanställs i Stratsys upplevs i första hand vara avsedd för den politiska nivån även om rapporterna även visar förvaltnings-tjänstemännen om de nått målen för verksamheten eller inte. Det sammanställs dock ingen enhetspecifik information som gör att respektive enhetschef kan se hur den egna verksamheten fungerar utan det anses vara ett utvecklingsområde. Vad som efterfrågas är ett system där respektive enhetschef kan följa ekonomi, verksamhetsresultat och arbetsmiljö i den egna verksamheten och att det ska finnas stöd för att tolka informationen. Systemet för att dokumentera och hantera avvikelser är under uppbyggnad men är ännu inte helt etablerat och det återstår att säkerställa att resultatet verkligen används för verksamhetsförbättringar.

### **Summering**

Verksamheten styrs med en kombination av målstyrning, regelstyrning och mindre formaliserad styrning men regelstyrningen – som både kommer utifrån i form av lagstiftning och laguttolkningar och inifrån i form av policys och processstandarder – förefaller dominera ganska kraftigt. Huvudintrycket är att man inom verksamheten är van vid att regelstyras. Mängden regler och stramheten (lagkrav) i dem gör dem i viss utsträckning belastande för verksamheten men de är även stödjande genom att de ger information om vad som gäller. Villkoren för att de ska vara stödjande tycks vara att de är begripliga, vilket gynnas av delaktighet vid framtagandet, och att de går att hitta när de behövs. Målkonflikter mellan regler och mål finns men cheferna verkar vara vana vid att hantera dem. I övrigt förefaller styrsystemet som helhet vara genomtänkt där grundidén är att regler och mindre formaliserad styrning styr det vardagliga arbetet och att denna styrning utvärderas genom att målpuppfyllelsen följs upp (uppdrag och verksamhetsmål).

Stödet till cheferna förefaller på det hela taget vara gott även om det finns viss irritation kring ”luftlandsättningar” från centrala stabsfunktioner. Ansvarsutkrävandet är främst kopplat till lagstiftningen men även till vissa särskilda politiska instruktioner som ges, exempelvis rätt till heltid. Uppdrag och verksamhetsmål har förvaltningsledningen möjlighet att påverka och kan därigenom vara med och definiera sitt uppdrag. Det borde innebära att kraven på verksamheten sällan blir orealistiskt höga. Detta i kombination med att ansvarsutkrävandet i förhållande till målstyrningen inte är stramt gör att målstyrningen sannolikt inte blir överdrivet stressande för cheferna.

### **Kedja 2 – Arbetsmarknads- och socialförvaltning, familjestöd, våld i nära relationer**

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ansvarar för arbetsmarknadsstöd/integration, socialt stöd och försörjning, beroendestöd, familjestöd och konsumentvägledning. Förvaltningen leds av en chef med en stab och fyra områdeschefer. Totalt omsätter förvaltningen nära 300 miljoner kronor. Den styrningskedja som studeras här är från den politiska nivån (kommunfullmäktige och omsorgsnämnd) via förvaltningsledningen och området familjestöd till en av dess enheter. De chefer som intervjuats har alla minst tio års chefs-erfarenhet.

### **Resultatstyrning**

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen är resultatstyrd av kommunfullmäktige och sin egen verksamhetsnämnd. Fullmäktige har fattat beslut om nio uppdrag vars fullgörande mäts med 48 indikatorer. Exempel på uppdrag är ”Insatser för barn, unga och vuxna skall i första hand ges med utgångspunkt från befintliga nätverk och resurser på hemmaplan”. En indikator som är knutet till uppdraget är ”Andel ej återaktualiserade individer ett år efter avslutad insats (vuxna)”. Nämnden har utifrån de nio uppdragen utvecklat 33 verksamhetsmål för förvaltningen som följs upp med hjälp av cirka 40 indikatorer; vissa mål har flera indikatorer och några är inte indikatorsatta. Exempel på verksamhetsmål är ”Handläggning och dokumentation skall ske på ett rättssäkert och effektivt sätt” och en indikator som används är ”Andel utredningar enligt 11 kap 1§ som bedrivs inom föreskrivna fyra månader”. Områdena och enheterna utgår från förvaltningens verksamhetsmål och bryter ner dessa till mer specifika mål med tillhörande indikatorer. Därutöver gör den centrala förvaltningen mätningar av den psykosociala arbetsmiljön och revisionen gör granskningar utifrån ett fullmäktigeperspektiv.

Resultatstyrningsarbetet stöds av en mjukvara benämnd Stratsys som en del upplever som stödjande och andra menar är användarvänlig. I Stratsys finns uppdrag, verksamhetsmål och indikatorer inlagda och dit rapporteras utfallen. Merparten av data läggs in av en ekonom som hämtar uppgifterna i verksamhetssystemet. En del data måste emellertid samlas in, sammanställas och läggas in av områdescheferna. Det sker efter att de har kontaktat enhetschefer och andra medarbetare och begärt att få in uppgifterna, vilket uppfattas som en ”bölig” procedur. En av de intervjuade tyckte att förfaringsättet borde undvikas genom att välja andra indikatorer istället. Förvaltningschefen arbetar inte med data i systemet utan det gör i första hand områdescheferna. De analyserar materialet, skriver rapporter och ger vid behov – det vill säga när mål inte har nåtts – förslag på åtgärder. Rapport inlämnas tre gånger per år men i april och augusti är förfarandet förenklat genom att fokus ligger på att prognostisera om uppdrag och verksamhetsmål kommer att vara uppnådda vid årets slut. Det som anges vara positivt med Stratsys är att det ger en struktur för resultatstyrningen och att man som chef löpande kan arbeta med resultaten och inte bara en gång om året i samband med årsrapporten.

I tillägg till den politiska resultatstyrningen har förvaltningen på förvaltningschefens initiativ genomfört ytterligare mätningar som ett stöd för prioriteringar och verksamhetsutveckling. Arbetet inleddes cirka år 2012.

Inledningsvis uppges personalen ha varit avvaktande inför dessa mätningar eftersom de sågs som ett uttryck för ett överdrivet kontrollbehov hos förvaltningsledningen. Med tiden ökade emellertid acceptansen eftersom mätningarna innebar tillgång till ett faktabaserat underlag för planering och inte minst resursfördelning. Mätningarna gav också information som medförde vissa förändringar på chefspositioner. Efter att inledningsvis ha mätt ”allt” inriktades mätningarna senare på de områden som visat sig viktiga att fokusera på. Dessa mätningar sköttes parallellt med den ”mekaniska” rapporteringen till den politiska nivån (via Stratsys). Kombinationen av de internt initierade mätningarna och resultatrapporteringen via Stratsys bedömdes ge effekten att enhetscheferna generellt sett upplevde att mätningarna inom deras verksamheter hade ökat. Det var dock mer en effekt av förvaltningens ökade mätambitioner än att den politiska nivån ökat antalet uppdrag, mål och indikatorer.

De intervjuade beskrev att de som tjänstemän har stora möjligheter att påverka uppdrag, verksamhetsmål och indikatorer och vilka målnivåer de ska uppnå. Den politiska nivån sätter upp ramar för verksamheten men de är påverkbara genom att de verksamhetsansvariga kan visa vilka krav som ställs på verksamheten i lagar och föreskrifter och genom att de hänvisar till samhällsutvecklingen, exempelvis när det gäller viss social problematik. Förvaltningstjänstemännen kan också påverka att målnivåerna anpassas till de resurser som finns tillgängliga. Samtidigt betonas att förvaltningen vet vad deras nämndpolitiker efterfrågar och anpassar sina förslag på verksamhetsmål och indikatorer till de politiska önskemålen. En av de intervjuade menade att ”vi gör det som om det var de själva [politikerna] som gjorde det”.

I huvudsak var de intervjuade positiva till resultatstyrningen. Den ger möjlighet att uppmärksamma problem och att utvärdera om valda lösningar är verksamma. ”Det vi ser är ett problem sätter vi en indikator på och så visar indikatorn hur långt vi nådde.” Att sätta upp ett mål och mäta måloppfyllelse är ett sätt att se till att frågor – exempelvis arbetsmiljö eller säkerhet – inte blir bortglömda. På den operativa nivån finns uppfattningen att resultatstyrningen styr men att den inte gör det på ett belastande sätt, i alla fall inte när man förstår syftet med styrningen. Om målen inte nås görs en fördjupad analys av om det beror på resursbrist eller att arbetstiden prioriteras fel. Resultatmätningarna (via indikatorerna) utgör ett underlag för dialog med cheferna och för planering på både kort och lång sikt och de synliggör att verksamheten måste balansera mellan kraven på effektivitet och rättssäkerhet. Det som ifråga-

sätts vid intervjuerna är om resultatstyrningens utformning med uppdrag, verksamhetsmål och indikatorer behöver vara så standardiserad i formerna som den är för närvarande. Enligt uppgift är det för varje verksamhetsområde endast "tillåtet" med tre verksamhetsmål och fem indikatorer på varje mål. Det upplevdes som märkligt att ett verksamhetsområde som omsätter hundra miljoner inte kunde ha fler mål och indikatorer. Uppfattningen var att fullmäktige borde ha möjlighet att styra utan att vara begränsad av en yttre form som någon annan har bestämt.

### **Regelstyrning**

På det hela taget förefaller regelstyrningen av verksamheten – som i huvudsak angavs komma från den statliga nivån – ha påtagligt större inverkan på verksamheten än den interna politiska resultatstyrningen. Förvaltningens verksamhet påverkas av ett trettio-tal lagar och förordningar (se appendix) och olika föreskrifter. Dessutom känner verksamheterna enligt uppgift en kontinuerlig närvaro av tillsynsmyndigheter; antingen genom att den egna verksamheten granskas eller genom att man läser rapporter om andra kommuner där granskning har skett. Förvaltningen omfattas av kommungemensamma policys för demokrati, kvalitet, personal, miljö samt folkhälsa och trygghet. Den har ett reglemente och en internkontrollplan. Därutöver är ambitionen hög att verksamheten ska arbeta i enlighet med de standardrutiner som bland annat utvecklas av Socialstyrelsen och som följs upp i Öppna jämförelser (där även vissa verksamhetsresultat presenteras). Ett exempel är "Öppna jämförelser för brottsoffer" som utgör ett slags checklista för om verksamheten har infört erforderliga rutiner i sin verksamhet och som även visar hur man står sig jämfört med andra kommuner. Det blir en utvärdering av verksamheten och ger fingervisningar om vilka som är de viktigaste utvecklingsområdena.

Internt finns regler för hur samarbete ska ske mellan olika enheter, områden och förvaltningar och det finns regler för hur man går till väga för att lösa tvister när man inte är överens. Därtill kan politiska prioriteringar och beslut innebära ett slags regler för verksamheten. Ett exempel var när beslut fattades om att alla medarbetare skulle ha rätt till heltidstjänst. Den generella uppfattningen bland de intervjuade var att verksamheten är synnerligen regelstyrd och att mycket av arbetet har en juridisk karaktär.

Utmärkande för verksamheten, enligt de intervjuade tjänstemännen, är att det uppkommer konflikter mellan regler och mål. Ett exempel är att regler



om rätt till heltidsanställning för all personal försvårar ekonomisk måluppfyllelse och eventuellt också arbetsmiljömål. Konflikterna hanteras pragmatiskt genom att följa utvecklingen och göra bedömningar av konsekvenserna av beslutet som sedan tas upp till diskussion, exempelvis om kostnadsbudgeten överskrids. Ett annat exempel kan vara att ett verksamhetsmål att unga främst ska vårdas ”på hemmaplan” kan stå i konflikt med Lagen om Vård av unga (LVU) som stipulerar att barnen i vissa situationer bör tvångsvårdas utanför hemmet. Enligt en av de intervjuade innebär det egentligen att fullständig måluppfyllelse medför att kommunen bryter mot lagen.

En del av den interna regelstyrningen såsom policys och delar av det systematiska kvalitetsledningssystemet anges ha karaktären av ”hyllvärmare”. Vad som menas är att dokumenten inte är ”levande” utan utarbetas för att de måste finnas men därefter mer eller mindre glöms bort. Att det glöms bort att sådana styrdokument redan har tagits fram kan leda till att nya utarbetas i onödan och dessutom kan det i ett senare skede skapa förvirring om vilket av de båda dokumenten som gäller. Enligt en av de intervjuade kan sådana problem motverkas genom att alla regler och motsvarande görs tillgängliga i alla befattningshavares datorer på ett tydligt och strukturerat sätt. Samma person menar att verksamheten är så komplex att en stor mängd regler är oundvikligt om verksamheten ska kunna bedrivas med hög kvalitet. När något händer i verksamheten måste medarbetarna – särskilt de mindre erfarna – kunna hitta instruktioner om hur de ska gå till väga för att hantera situationen. En annan men närliggande uppfattning är att regler skapar trygghet. ”Det finns något att förhålla sig till och det ger en trygghet.” Enligt uppgift menar vissa nyanställda att Trollhättan är ”ett himmelrike för att det finns regler och rutiner för allt”. Regler kopplades samman med rättssäkerhet och kvalitetssäkring.

Ytterligare en sak som framkom var att verksamhetsregler som tas fram av statliga myndigheter kan öka verksamhetens legitimitet. Inom enheter där det tidigare har varit fritt fram för ”förståsigpåare” att godtyckligt tycka hur verksamheten ska bedrivas innebär statliga regler både en kvalitetssäkring och respekt för verksamheten. ”Det blir inte att vi jobbar efter vad vi tror utan vad Socialstyrelsen säger.”

Baksidan av reglering och kvalitetssäkring menade en av de intervjuade var att arbetet blir mer administrativt krävande. ”När jag började jobba administrativt var arbetet med återrapporteringar, redovisningar, mätningar kanske fem procent av jobbet, nu är det 55 procent.” Administrationen av alla regler

tar tid från den egentliga verksamheten och regler kan skapa frustrerande fördröjningar av vissa operativa insatser när många i personalen skulle vilja vara mer handlingsinriktade. Andra kritiska kommentarer är att staten – som är den part som dominerar regelstyrningen – genom sina regleringar ökar kraven på verksamheten utan att alltid ge ekonomisk kompensation.

#### ***Mindre formaliserad styrning***

Den mindre formaliserade styrningen av och inom förvaltningen förefaller i huvudsak utgå från kommunens vision ”en stolt och innovativ stad med plats för framtiden”. Visionen diskuteras och tolkas i förvaltningens ledningsgrupp och i områdeschefernas träffar med enhetscheferna. Den intervjuade områdeschefen menar att enheterna har diskuterat vad visionen innebär för arbetet och att det är en pågående process som innebär att de anställda försöker sätta sig in i klienternas situation och formulera mål utifrån ett klientperspektiv. Det blir ett mjukare sätt att finna mål för verksamheten som innebär större delaktighet och det bedöms öka förutsättningarna för att skapa engagemang för att nå verksamhetsmålen. Uttolkningen av visionen anges i praktiken bli en form av värdegrundsarbete även om det inte explicit har genomförts något sådant i förvaltningen. Effekten har blivit att det är god kännedom om visionen inom förvaltningen.

#### ***Ansvarsutkrävande***

Ansvarsutkrävandet från den politiska nivån angavs inte vara särskilt stramt, möjligen med undantag för att nämnden uppmärksammar rättssäkerhet, Lex Sarah-anmälningar och utredningstider. Nämnden har med tiden utvecklat ett förtroende för förvaltningsledningen och det innebär, exempelvis, att om förvaltningsledningen argumenterar för att budgetmedlen inte räcker så tror nämnden på det och äskar mer medel av kommunstyrelsen. Relationen mellan förvaltningsledningen och politiken bygger på dialog och så länge förvaltningsledningen visar nämnden att den ”har koll” anges nämnden vara nöjd. Representanterna för förvaltningen upplever även att de har den centrala stadsledningens förtroende och att de kommer att behålla det så länge stadsledningen inte får signaler från nämndpolitikerna om något annat.

Överordnades förhållningssätt till underlydande chefer när resultat inte uppnås eller andra problem uppstår är att fråga efter åtgärdsplaner men även att delta på ett konstruktivt sätt för att hitta förbättringsmöjligheter. Det kan uppstå diskussioner om att resultaten inte kan nå eftersom tillgängliga

medel inte räcker och då måste den aktuella chefen med fakta visa att det verkligen behövs mer resurser. Enligt uppgift släpps inte problem förrän de har åtgärdats och det kan bli fråga om att flytta på chefer som inte har förmåga att lösa problem.

Enligt uppgift finns emellertid också exempel på verksamhetsmål som inte har nåtts under väldigt lång tid och det har ändå inte medfört att ansvar har utkrävts av ansvarig chef. Förklaringen kan då vara att målet är formulerat på ett sätt så att det är svårt att använda för ansvarsutkrävande. I vissa fall kan enheter paradoxalt nog om de är framgångsrika (till synes) minska målpuppfyllelsen för sin verksamhet. Det beror på att deras arbete leder till att mörkertalen inom deras områden minskar. I sådana fall gäller det för ansvarig chef att i sin rapport förklara omständigheterna och argumentera för att deras enhet trots allt arbetar på rätt sätt och att andra indikatorer pekar åt rätt håll.

### **Stöd**

De intervjuade menade att de i huvudsak fick det stöd som behövdes av deras överordnade. En menade att han hade ambitionen att i så stor utsträckning som möjligt klara sig själv eller i alla fall inte uppfattas som gnällig utan konstruktiv och att det var viktigt att ta ärenden till rätt forum för att där diskutera och finna möjligheter. En annan uppfattning var att det är möjligt att söka stöd både hos chefskollegorna på samma nivå och hos överordnad chef. En av de intervjuade menade att man i rollen som överordnad chef bäst stöttade sina chefer genom att vara insatt i deras verksamhet.

Förvaltningens förhållande till de centrala staberna var i vissa avseenden gott och i andra problematiskt. Ett talande uttalande var ”ena dagen är de stödjande och nästa dag är de styrande, de byter fot”. Vad som angavs fungera väl var det stöd som verksamheten kunde få vid personalärenden. Annat som nämndes var ekonomiavdelningens hjälp med ekonomiska rapporter och att upphandlingsavdelningen gav ett bra stöd (men även kunde vara lite ”kontrollerande” om den upplevde att någon verksamhet inte hade ”koll”). Ett annat positivt exempel var den nya kvalitetschefen som man menade var konstruktiv och hjälpsam, exempelvis med uttolkning av Öppna jämförelser, och inte skapade merarbete för verksamheterna. ”Det har blivit bättre sedan den nya kvalitetschefen kom för den tidigare kvalitetschefen fick vi en massa jobb av; när vi skickade en fråga fick vi två frågor tillbaka.”

Vad som emellanåt angavs fungera sämre är att centrala staber inte alltid involverar förvaltningen i sin planering så att förvaltningen vet vad som kom-

mer. Exempel som ges är att direktiv eller policys bara dyker upp, att budgetberedning görs utan att kontakt tagits först eller att det skickas ut en medarbetarenkät utan att samråd först sker med förvaltningen. En av de intervjuade menade att centrala staber emellanåt underskattar hur mycket annat de har att göra och att de inte kan släppa allt för att hantera utifrån kommande initiativ, exempelvis kring säkerhetsfrågor, inventeringar, budget eller personal.

Ytterligare en uppfattning var att det inte är betungande att arbeta med viss administration om man som chef har egenskapen att man själv helst gör sådana göromål själv, ser att det är viktigt för verksamhetens kvalitet och att det innebär att medarbetarna på operativ nivå slipper. Vad som dock vore önskvärt, enligt en av de intervjuade, är att få hjälp med det administrativa arbete som statens och andra externa aktörers intresse för verksamheten innebär. På senare tid har det varit stort externt intresse för vissa delar av förvaltningens ansvarsområden och det har skapat nya lagar som kräver metodutveckling och att många vill ha information om verksamheten. ”Det är mycket enkäter och annat att fylla i varje vecka.”

#### ***Användare av informationen***

Användare av den information som sammanställs i Stratsys är i huvudsak den politiska nivån men en av cheferna upplevde att den även används inom förvaltningen för styrning. Hennes uppfattning var att uppdrag, verksamhetsmål och indikatorer visar vad som är prioriterat och att måluppfyllelse och prestationer är betydelsefulla vid lönesamtal. Samma chef betonade dock att resultaten utgör underlag för diskussion och dåliga resultat absolut inte med automatik innebär en sämre löneutveckling för ansvarig chef. En av cheferna som var verksam på lägre hierarkisk nivå menade att det var oklart för henne vem som egentligen använde informationen de lade in i systemet. Annars utmärks förvaltningen som beskrevs ovan av att den har ett eget informationssystem för att styra verksamheten och driva verksamhetsutveckling. En del av det är inte datoriserat utan information samlas in på papper, vilket en av de intervjuade menade var lite pinsamt. ”Det registreras skämmigt nog på papperslappar, blanketter och statistiklappar.” Informationen bedömdes dock, tillsammans med den information som ingår i Stratsys, vara användbar för att förbättra verksamheten.

### ***Summering***

I styrningen av förvaltningen ingår såväl resultatstyrning som regelstyrning och mindre formaliserad styrning men regelstyrningen tycks dominera och den mindre formaliserade styrningen vara minst framträdande. Det kvarstående intrycket är att styrningen inte är särskilt belastande för de chefer som intervjuats. Istället betonas att mätningarna innebär ett lärande som gynnar verksamhetsutveckling och att mångfalden av regler (i olika former) är nödvändiga för att kvalitetssäkra verksamheten. Reglerna är i huvudsak stödjande och skapar ökad legitimitet för vissa verksamheter. Det sker ett ansvarsutkrävande kopplat till resultatmätningarna. Bristande måluppfyllelse uppmärksammas och diskuteras och leder vanligtvis till att krav på åtgärder ställs men det kan också leda till att ytterligare resurser tilldelas till verksamheten. I huvudsak har cheferna det stöd de behöver även om vissa administrativa uppgifter tar mycket av deras tid.

## 5. Resultat från enkätstudien

I detta avsnitt analyseras enkätdata med hjälp av mjukvaruprogrammet SmartPLS 3.2.3. Först analyseras mätmodellen med avseende på validitet och reliabilitet. Därefter presenteras undersökningens resultat

### Beskrivande statistik, konfirmerande faktoranalyser och korrelationer

Merparten av alla delfrågor laddar högt på sina respektive variabler ( $>0,7$ ). Fem delfrågor laddar mellan 0,5 och 0,7. En delfråga om omgivningsosäkerhet har en faktorladdning på 0,433. Delfrågor med låga laddningar behövs i de fall AVE-värden ändå översteg 0,5 och kompositreliabiliteten översteg 0,7 (se tabell 5.1, vilket indikerar god konvergensvaliditet (Chin, 2010; Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2010)).

	N	AVE	Komposit-reliabilitet	Medel-värde	Standard-avvikelse	Min	Max
<b>A. Styrpaketets omfattning</b>	90	-	-	4,90	0,76	2,7	6,8
<b>B. Fullständighet</b>	90	0.648	0.786	4,07	1,26	1,0	6,5
<b>C. Belastning</b>	90	0.608	0.770	4,13	0,94	1,3	6,5
<b>D. Inkonsistens</b>	90	0.656	0.881	3,80	1,27	1,0	6,8
<b>E. Stöd</b>	90	0.721	0.812	5,07	1,05	2,0	7,0
<b>F. Handlingsutrymme</b>	90	0.653	0.849	5,01	1,06	1,7	7,0
<b>G. Bedömningsstil</b>	90	0.771	0.936	4,81	1,10	1,7	6,9
<b>H. Erfarenhet</b>	90	-	-	13,13	9,72	1,0	37,0
<b>I. Stress</b>	90	-	-	3,06	1,05	1,0	5,0
<b>J. Arbetstillfredsställelse</b>	90	0.525	0.812	4,74	0,66	3,0	6,2
<b>K. Målsäkerhet</b>	90	0.710	0.924	5,78	1,08	2,0	7,0
<b>L. Processäkerhet</b>	90	0.820	0.948	4,40	1,48	1,0	7,0
<b>M. Uppdragsäkerhet</b>	90	0.527	0.813	4,62	0,89	1,8	6,5
<b>N. Omgivningsosäkerhet</b>	90	0.557	0.777	4,16	0,79	2,0	6,0

Tabell 5.1. Beskrivande statistik

Korrelationerna mellan variablerna (de latent) och kvadratroten ur AVE (Average Variance Explained) presenteras i tabell 5.2.

Av tabellen framgår att särskilt starka korrelationer finns mellan styrpaketets omfattning och de tre variablerna belastning, bedömningsstil och målsäkerhet. Som väntat är här styrpaketets omfattning positiva samband med fullständighet och belastning och negativ koppling till inkonsistens. Fullständighet är signifikant positivt korrelerat med belastning och negativt korrelerat med inkonsistens. Korrelationen mellan belastning och inkonsistens är positiv men inte statistiskt signifikant.

I den översta diagonalen (i fetstil) redovisas kvadratroten på respektive variabls AVE-värde. Diskriminantvaliditeten är god om detta värde för respektive variabel överskrider samtliga korrelationskoefficienter för variabeln (Fornell & Larcker, 1981). Som framgår av tabellen uppfylls detta kriterium väl för samtliga variabler. Alla delfrågor laddar högst på sin egen variabel, vilket är ytterligare ett tecken på god diskriminansvaliditet (Chin, 2010).

	A	B	C	D	E	F	G
<b>A. Styrpaketets omfattning</b>	-						
<b>B. Fullständighet</b>	0.473	<b>0.805</b>					
<b>C. Belastning</b>	0.524	0.244	<b>0.780</b>				
<b>D. Inkonsistens</b>	-0.141	-0.233	0.142	<b>0.810</b>			
<b>E. Stöd</b>	0.238	0.193	0.097	-0.213	<b>0.849</b>		
<b>F. Handlingsutrymme</b>	0.070	0.223	-0.040	-0.207	0.013	<b>0.808</b>	
<b>G. Bedömningsstil</b>	0.547	0.314	0.523	-0.100	0.286	0.013	<b>0.878</b>
<b>H. Erfarenhet</b>	-0.010	-0.067	-0.089	-0.290	-0.016	0.185	-0.005
<b>I. Stress</b>	-0.056	-0.097	0.177	0.103	-0.123	-0.154	0.040
<b>J. Arbetstillfredsställelse</b>	0.130	0.259	0.053	-0.357	0.361	0.368	0.163
<b>K. Målsäkerhet</b>	0.528	0.357	0.327	-0.122	0.258	0.164	0.429
<b>L. Processäkerhet</b>	0.260	0.493	0.063	-0.198	0.224	0.439	0.107
<b>M. Uppdragsosäkerhet</b>	0.243	0.257	0.149	-0.184	0.237	0.161	0.296
<b>N. Omgivningsosäkerhet</b>	0.221	0.353	-0.050	-0.264	0.138	0.050	0.157
	H	I	J	K	L	M	N
<b>H. Erfarenhet</b>	-						
<b>I. Stress</b>	0.053	-					
<b>J. Arbetstillfredsställelse</b>	0.101	-0.323	<b>0.725</b>				
<b>K. Målsäkerhet</b>	0.109	-0.057	0.365	<b>0.843</b>			
<b>L. Processäkerhet</b>	0.081	-0.253	0.345	0.445	<b>0.905</b>		
<b>M. Uppdragsosäkerhet</b>	0.060	-0.118	0.178	0.239	0.239	<b>0.726</b>	
<b>N. Omgivningsosäkerhet</b>	0.134	-0.057	0.110	0.233	0.125	0.292	<b>0.747</b>

Tabell 5.2. Korrelationer och AVE (Average Variance Extracted).

*Kommentar: Korrelationer högre än 0,213 är statistiskt signifikanta. I fetstil i diagonalen rapporteras kvadratroten på respektive variabls AVE.*

## Kopplingen mellan styrpaketets omfattning och önskade och oönskade effekter

Först undersöks hur omfattningen på styrpaketet i sin helhet påverkar chefernas upplevelser av belastning, inkonsistens och fullständighet. Av den övre delen av tabell 5.3 (Modell 1) framgår vilken ”universell” koppling som finns mellan styrpaketets omfattning och hur fullständigt, belastande och inkonsistent det är.

Stig från	Stig till		
	Fullständighet	Belastning	Inkonsistens
<b>Modell 1</b>			
Styrpaketets omfattning	0.396***	0.532***	-0.060
Erfarenhet	-0.091	-0.068	-0.265***
Omgivningsosäkerhet	0.249	-0.215	-0.263
Uppdragsosäkerhet	0.085*	0.105	-0.055*
R2	0.30	0.32	0.17
<b>Modell 2</b>			
Styrpaketets omfattning	0.425***	0.544***	-0.057
Styrpaketets omfattning x Erfarenhet	0.142	0.056	0.016
Erfarenhet	-0.081	-0.064	-0.264*
Omgivningsosäkerhet	0.276	-0.204*	-0.260*
Uppdragsosäkerhet	0.080	0.103	-0.056
R2	0.32	0.32	0.17
<b>Modell 3</b>			
Styrpaketets omfattning	0.411***	0.514***	-0.049
Stöd	0.048	-0.041	-0.168
Styrpaketets omfattning x Stöd	0.114	-0.123	-0.091
Erfarenhet	-0.077	-0.081	-0.282***
Omgivningsosäkerhet	0.244**	-0.201	-0.254
Uppdragsosäkerhet	0.080	0.094	-0.052
R2	0.33	0.35	0.21

Tabell 5.3. Resultat av PLS strukturell regressionsmodell över kopplingen mellan styrpaketets omfattning och hur det uppfattas.



Som väntat innebär en ökad omfattning på styrningen att cheferna upplever den som mer fullständig ( $B=0.396$ ) och belastande ( $B=0.532$ ). Däremot finns inte den förväntade kopplingen till inkonsistens. En intressant notering i sammanhanget är att mer erfarna chefer upplever styrsystemet som mindre inkonsistent.

Av mittdelen (Modell 2) av tabellen framgår hur erfarenhet påverkar sambanden (Styrpaketets omfattning x Erfarenhet). Resultaten är inte signifikanta och bekräftar därför inte antagandet att erfarenhet har betydelse för hur chefer uppfattar omfattande styrpaket.

I den nedre delen av tabellen (Modell 3) redovisas vilken betydelse stöd till cheferna har för sambanden mellan omfattande styrning och hur styrningen uppfattas (Styrpaketets omfattning x Stöd). Inte heller här är betydelsen statistisk signifikant men i två fall är effekten den förväntade. Chefer som utsätts för omfattande styrning men har stöd är mindre benägna att uppfatta styrningen som inkonsistent och belastande.

Om man bryter ut styrmekanismen resultatstyrning och genomför motsvarande analys som ovan blir resultatet snarlikt (se tabell A.1 i appendix). När omfattningen på resultatstyrningen ökar upplever cheferna att styrningen blir mer fullständig och mer belastande men inte mer inkonsistent. Relationen mellan omfattningen på resultatstyrningen och effekterna av den förefaller inte påverkas av chefernas erfarenhet eller stöd. Däremot finns det vissa tecken (dock inte signifikanta) på att stöd – oberoende av resultatstyrningens omfattning – minskar belastningen och inkonsistensen och ökar fullständigheten.

Styrmekanismen regelstyrning skiljer ut sig genom att förutom att skapa mer fullständighet och belastning även orsaka inkonsistens i styrningen för cheferna (se tabell A.2 i appendix). Sambanden påverkas inte av chefernas erfarenhet eller stöd.

### **Effekter av fullständig, belastande och inkonsistent styrning**

De generella effekterna av styrningen på arbetsmiljö och rollsäkerhet framgår av tabell 5.4. Flera av sambanden mellan variablerna är de förväntade och statistiskt signifikanta. När chefer uppfattar styrpaketet som fullständigt ökar deras arbetstillfredsställelse och processäkerhet och när det upplevs som belastande ökar stressen. Inkonsistenta styrpaket reducerar chefernas arbetstillfredsställelse. Ytterligare några av sambanden går i förväntad riktning och har viss effekt även om de inte är statistiskt signifikanta. Exempelvis tycks fullständighet öka målsäkerhet och belastning minska processäkerhet. Det är

också värt att notera att styrsystemets omfattning har en kvarvarande egen effekt på målsäkerhet.

Stig från	Stig till			
	Arbetsstillfredsställelse	Stress	Målsäkerhet	Processäkerhet
<b>Styrsystemets omfattning</b>	-0.049	-0.155	0.393***	0.080
<b>Styrsystemets fullständighet</b>	0.207*	-0.068	0.114	0.496***
<b>Styrsystemets belastning</b>	0.094	0.297*	0.095	-0.115
<b>Styrsystemets inkonsistens</b>	-0.320**	0.039	0.016	-0.032
<b>Erfarenhet</b>	0.025	0.085	0.118	0.109
<b>Uppdragsosäkerhet</b>	0.082	-0.119	0.070	0.139
<b>Omgivningsosäkerhet</b>	-0.075	0.050	0.083	-0.135
<b>R2</b>	0.180	0.087	0.328	0.292

Tabell 5.4. Resultat av PLS strukturell regressionsmodell över effekter av hur styrningen uppfattas.

I en serie analyser undersöks vilken betydelse chefernas arbetsförhållanden har för hur de uppfattar arbetsmiljö och rollsäkerhet. Av utrymmesskäl redovisas inte resultaten av dessa analyser i detalj.

*Chefernas erfarenhet.* Erfarenhet påverkar inte effekterna av styripaketets fullständighet eller inkonsistens. Däremot påverkar erfarenhet hur stressade chefer blir av belastande styrning. Chefer med över tjugo års erfarenhet blir signifikant mindre stressade när de upplever styrningen som belastande.

*Chefernas stöd.* Resultaten bekräftar inte att mer stöd till chefer påverkar effekterna av hur styrningen upplevs. Däremot har stöd i sig själv en positiv och signifikant effekt på chefernas arbetsstillfredsställelse.

*Bedömningsstil.* I enlighet med vad som förväntades medför en flexibel bedömningsstil att chefer som exponeras för inkonsistent styrning blir mindre stressade. Bedömningsstilen har ingen påverkan på effekterna av belastande styrning.

*Handlingsutrymme.* Det signifikanta resultat som noteras är att chefer som upplever styripaketet som inkonsistent blir mindre stressade om de har handlingsutrymme. Framför allt är det de chefer som har litet handlingsutrymme som blir stressade när styrningen är inkonsistent.

## 6. Analys och slutsatser

I detta avslutande avsnitt analyseras intervju- och enkätmaterial utifrån de två syftena med rapporten. Sist presenteras slutsatserna.

### **Omfattande styrpaket, önskade och oönskade följder och chefers förutsättningar**

Det första syftet med den här rapporten var att undersöka hur olika förutsättningar påverkar om omfattande styrpaket uppfattas som belastande, inkonsistenta eller fullständiga. Den teoretiska förväntan var att chefernas erfarenhet och stöd var viktiga förutsättningar för att inte omfattande styrpaket ska uppfattas negativt. Enkäten visar att chefer som exponeras för styrpaket av större omfattning lika väl kan uppleva att styrningen är mer belastande som att den är mer komplett, även om effekten på belastning är något större. En indikation – som dock inte är statistiskt signifikant – är att chefer som upplever att de har mindre stöd uppfattar styrningen som mer problematisk. Det innebär att mer stöd till cheferna av kollegor, överordnade chefer och stabsfunktioner när styrningens omfattning ökar kan mildra problemen, samtidigt som fördelarna med att styrningen (ofta) blir mer fullständig kvarstår. Intervjuerna indikerar att cheferna upplever att de styrs mycket, inte minst regelstyrs, och att det i viss utsträckning leder till att de belastas mer och förutsätts hantera inkonsistenta styrsignaler. Belastningen från resultatstyrningen mildras dock sannolikt av att de som chefer har möjlighet att påverka kravnivåerna. Det framkommer att det hör till deras vardag att hantera belastning och inkonsistens och ingen av de intervjuade verkade särskilt bekymrad över det. I sammanhanget ska då tilläggas att alla de intervjuade var ganska erfarna chefer. Det dominerande intrycket från intervjuerna är att regler och prestationsmått i första hand upplevs som någonting positivt, åtminstone mer positivt än negativt. I ett fall ansågs dessutom statlig regelstyrning öka verksamhetens legitimitet. Viktiga förutsättningar för att regler ska bli stödjande är att de är begripliga, accepterade och lätta att hitta. En annan bidragande orsak till att styrningen inte upplevs som inkonsistent

förefaller vara att styrdesignen är genomtänkt och begriplig för cheferna. Det ska också framhållas att de intervjuade på det hela taget upplevde att de hade ett bra stöd av sina ekonomer, kollegor, chefer och (oftast) stabsfunktioner. På detta sätt bekräftar intervjuerna att erfarenhet och stöd kan påverka hur omfattande styrning uppfattas men att även andra förhållanden som genomtänkt design och legitimitet också är betydelsefullt.

### **Konsekvenser av fullständiga, belastande och inkonsistenta styrpaket**

Det andra syftet med fallstudien var att undersöka om och på vilket sätt effekterna av belastande, inkonsistent och fullständig styrning av chefer påverkas av de förutsättningar cheferna har i form av erfarenhet, stöd, handlingsutrymme och överordnads bedömningsstil. Enkäten visar att en fullständig styrning ger cheferna en bättre arbetsmiljö och gör dem mer säkra i sin roll. Om styrningen är belastande tenderar erfarna chefer att hantera situationen utan att deras arbetsmiljö försämras men oerfarna chefer verkar inte ha samma förmåga. Inkonsistent styrning stressar chefer som upplever att de har litet handlingsutrymme och har en överordnad chef som har en rigid bedömningsstil, det vill säga lägger stor vikt vid att alla styrningssignaler ska beaktas.

I tillägg till detta indikerade intervjuerna att en hög grad av fullständighet i styrningen uppskattas. Exempelvis kunde chefer uppleva att det var ett bekymmer om de inte hittade en nödvändig processbeskrivning eller instruktion och det hade knappast varit ett bekymmer om de inte såg sådana regler som ett stöd. Även när det gäller konsekvenser av styrningen förefaller det ha betydelse att de intervjuade cheferna var vana vid att hantera både belastning och inkonsistenser. En negativ konsekvens av ökad regelstyrning som framkom var att det kunde ge viss påverkan på arbetsglädjen. Alla dessa observationer avser erfarna personer som upplevde att stödet till dem var bra, att deras chefer hade en flexibel bedömningsstil och inte framförde några klagomål på att de skulle sakna eget handlingsutrymme.

### **Slutsatser**

Styrningstrycket på dagens organisationer är stort och många forskare och debattörer problematiserar styrningen utifrån att det ökar belastningen, signalerar mistroende och ger oönskade sidoeffekter. Den genomförda fallstudien bekräftar att styrpaketets omfattning påverkar chefers belastning.

Samtidigt visar studien att omfattande styrpaket ökar chefers upplevelse av att styrningen är fullständig och det ger upphov till positiva effekter på arbetsmiljö och rollsäkerhet. Det förefaller också som att omfattande styrpaket – om chefer ges rätt förutsättningar – inte behöver uppfattas som belastande och inkonsistenta. I de fall styrningen ändå ökar kraven på cheferna kan dessa krav bättre hanteras om cheferna ges gynnsamma arbetsvillkor, främst i form av stöd från kollegor, överordnad chef och stabsfunktioner.

Eftersom studien är en fallstudie med begränsad extern validitet är det svårt att säga något om i vilken utsträckning dessa resultat gäller utanför den undersökta kontexten. Det finns dock anledning att anta att kontexten inte är unik utan att det finns många organisationer, inte minst kommuner, som påminner om fallstudieorganisationen. Likväl finns skäl att fortsätta studierna på området; gärna fler fallstudier, men också tvärsnittsundersökningar som kan ligga till grund för traditionell statistisk generalisering.

# Referenser

- Ahrens, T., & Chapman, C. (2004). Accounting for flexibility and efficiency: A field study of management control systems in a restaurant chain. *Contemporary Accounting Research*, 21(2), 271–301.
- Alvesson, M., & Svaneningsson, S. (2012). *Organisationer, ledning och processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2004). Interfaces of control. Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm. *Accounting, Organizations and Society*, 29(3–4), 423–444. doi:[http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682\(03\)00034-5](http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682(03)00034-5)
- Aronsson, G., & Blom, V. (2010). Work conditions for workers with good long-term health. *International Journal of Workplace Health Management*, 3, 160–172.
- Ax, C., & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and diffusion of management accounting innovations – the case of the balanced scorecard in sweden. *Management Accounting Research*, 16(1), 1–20. doi:<http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.mar.2004.12.002>
- Bedford, D. S., & Malmi, T. (2015). Configurations of control: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, 27(0), 2–26. doi:<http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.mar.2015.04.002>
- Bergström, O., Hasselbladh, H., & Kärreman, D. (2009). Organizing disciplinary power in a knowledge organization. *Scandinavian Journal of Management*, 25(2), 178–190. doi:<http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.scaman.2008.12.004>
- Björk, L. (2013). *Contextualizing managerial work in local government organizations*. Gothenburg: Gothenburg Studies in Work Science.

- Burney, L., & Widener, S. K. (2007). Strategic performance measurement systems, job-relevant information, and managerial behavioral responses – role stress and performance. *Behavioral Research in Accounting*, 19, 43–69.
- Chapman, C. S. (1997). Reflections on a contingent view of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 22(2), 189–205. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682(97)00001-9
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2), 127–168.
- Chenhall, R. H. (2005). Integrative strategic performance measurement systems, strategic alignment of manufacturing, learning and strategic outcomes: An exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 30(5), 395–422. doi:10.1016/j.aos.2004.08.001
- Chenhall, R. H. (2008). Accounting for the horizontal organization: A review essay. *Accounting, Organizations and Society*, 33(4), 517–550. doi:10.1016/j.aos.2007.07.004
- Chenhall, R. H., & Brownell, P. (1988). The effect of participative budgeting on job satisfaction and performance: Role ambiguity as an intervening variable. *Accounting, Organizations and Society*, 13(3), 225–233. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/0361-3682(88)90001-3
- Chin, W. W. (2010). How to write up and report PLS analyses. In V. Esposito Vinzi, W. W. Chin, J. Henseler & H. Wang (Eds.), *Handbook of partial least squares* (pp. 655–690). Heidelberg, Dordrecht, London, New York: Springer.
- Cohen, S., & Wills, T. A. (1985). Stress, social support, and the buffering hypothesis. *Psychological Bulletin*, 98(2), 310–357.
- Cravens, D. W., Ingram, T. N., LaForge, R. W., & Young, C. E. (1993). Behavior-based and outcome-based salesforce control systems. *Journal of Marketing*, 57(4), 47.
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2014). Strategic alignment in decentralized organizations: The case of svenska handelsbanken. *Scandinavian Journal of Management*, Forthcoming

- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47. doi:10.5465/AMR.1997.9707180258
- de Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: Strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578.
- Elo, A., Leppänen, A., & Jahkola, A. (2003). Validity of a single-item measure of stress symptoms. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 29(6), 444–451.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263–282. doi:10.1016/j.mar.2009.07.003
- Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research (JMR)*, 18(1), 39–50.
- Grabner, I., & Moers, F. (2013). Management control as a system or a package? conceptual and empirical issues. *Accounting, Organizations and Society*, 38, 407–419.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2010). *Multivariate data analysis* (7nd ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Hall, M. (2008). The effect of comprehensive performance measurement systems on role clarity, psychological empowerment and managerial performance. *Accounting, Organizations and Society*, 33(2–3), 141–163. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.aos.2007.02.004
- Hartmann, F. (2000). The appropriateness of RAPM: Toward the further development of theory. *Accounting, Organizations and Society*, 25(4), 451–482.
- Hartmann, F. (2005). The effects of tolerance for ambiguity and uncertainty on the appropriateness of accounting performance measures. *Abacus*, 41(3), 241–264. doi:10.1111/j.1467-6281.2005.00181.x
- Hartmann, F., Naranjo-Gil, D., & Perego, P. (2010). The effects of leadership styles and use of performance measures on managerial work-related attitudes. *European Accounting Review*, 19(2), 275–310. doi:10.1080/09638180903384601



- Henri, J. (2010). The periodic review of performance indicators: An empirical investigation of the dynamism of performance measurement systems. *European Accounting Review*, 19(1), 73–96. doi:10.1080/09638180902863795
- Hopwood, A. G. (1974). Leadership climate and the use of accounting data in performance evaluation. *Accounting Review*, 49(3), 485–495.
- Ittner, C. D., Larcker, D. F., & Randall, T. (2003). Performance implications of strategic performance measurement in financial services firms. *Accounting, Organizations and Society*, 28(7–8), 715–741. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682(03)00033-3
- Jackson, P. R., Wall, T. D., Martin, R., & Davids, K. (1993). New measures of job control, cognitive demand, and production responsibility. *Journal of Applied Psychology*, 78(5), 753–762.
- Johansson, T., Siverbo, S., & Camén, C. (2014). *Offentliga organisationers styrning av privata utförare*. Karlstad: Karlstad University Studies, 1014:34.
- Jordan, S., & Messner, M. (2012). Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. *Accounting, Organizations and Society*, 37(8), 544–564. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.aos.2012.08.002
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D., & Rosenthal, R. A. (1964). *Occupational stress: Studies in role conflict and ambiguity*. New York: Wiley.
- Kankkunen, E., Bejerot, E., Björk, L., & Härenstam, A. (2014). *ISM-rapport 15. New public management i kommunal praktik. – en studie om chefers möjlighet att hantera styrning inom verksamheterna vatten, gymnasium och äldreomsorg*. Västra Götalandsregionen.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets intangible outcomes*. Boston (MA): Harvard Business School Press.
- Karasek, R., & Theorell, T. (1990). *Healthy work: Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York, N.Y.: Basic Books.
- Lillis, A. M. (2002). Managing multiple dimensions of manufacturing performance – an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 27(6), 497–529. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682(01)00032-0

- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287–300. doi:<http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Marginson, D., & Ogden, S. (2005). Coping with ambiguity through the budget: The positive effects of budgetary targets on managers' budgeting behaviours. *Accounting, Organizations and Society*, 30(5), 435–456. doi:<http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.aos.2004.05.004>
- Merchant, K. A. (1985). Organizational controls and discretionary program decision making: A field study. *Accounting, Organizations and Society*, 10(1), 67–85. doi:[http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/0361-3682\(85\)90032-7](http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/0361-3682(85)90032-7)
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. (2012). *Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives*. Harlow, England: Pearson Education.
- Michie, S., & Williams, S. (2003). Reducing work related psychological ill health and sickness absence: A systematic literature review. *Occupational Environmental Medicine*, 60, 3–9.
- Neely, A. (1999). The performance measurement revolution: Why now and what next? *International Journal of Operations & Production Management*, 19, 205–228.
- Nørreklit, H. (2003). The balanced scorecard: What is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard. *Accounting, Organizations and Society*, 28(6), 591–619. doi:[http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682\(02\)00097-1](http://dx.doi.org/bibproxy.kau.se:2048/10.1016/S0361-3682(02)00097-1)
- Oliver, R. L., & Anderson, E. (1994). An empirical test of the consequences of behavior-and outcome-based sales control systems. *Journal of Marketing*, 58(4), 53.
- Olve, N., Petri, C. J., Roy, J., & Roy, S. (2003). *Making scorecards actionable: Balancing strategy and control*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Otley, D. T. (1978). Budget use and managerial performance. *Journal of Accounting Research*, 16(1), 122–149.

- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833–848.
- Rodríguez, I., Bravo, M. J., Peiró, J., & Schaufeli, W. (2001). The demands-control-support model, locus of control and job dissatisfaction: A longitudinal study. *Work & Stress*, 15(2), 97–114. doi:10.1080/02678370110066968
- Sawyer, J. E. (1992). Goal and process clarity: Specification of multiple constructs of role ambiguity and a structural equation model of their antecedents and consequences. *Journal of Applied Psychology*, 77, 130–142.
- Schick, A. G., Gordon, L. A., & Haka, S. (1990). Information overload: A temporal approach. *Accounting, Organizations and Society*, 15(3), 199–220. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/0361-3682(90)90005-F
- Senatra, P. T. (1980). Role conflict, role ambiguity, and organizational climate in a public accounting firm. *Accounting Review*, 55(4), 594–603.
- Theorell, T., & Karasek, R. (1996). Current issues relating to psychosocial job strain and cardiovascular disease research. *Journal of Occupational Health Psychology*, 1, 9–26.
- Van der Stede, W. (2001). Measuring ‘tight budgetary control’. *Management Accounting Research*, 12(1), 119–137.
- Van Yperen, N. W., & Hagedoorn, M. (2003). Do high job demands increase intrinsic motivation or fatigue or both? The role of job control and job social support. *Academy of Management Journal*, 46(3), 339–348. doi:10.2307/30040627
- Westerlund, H., Nyberg, A., Bernin, P., Hyde, M., Oxenstierna, G., Jäppinend, P., Theorell, T. (2010). Managerial leadership is associated with employee stress, health, and sickness absence independently of the demand-control-support model. *Work*, 37(1), 71–79. doi:10.3233/WOR20101058
- Wouters, M., & Wilderom, C. (2008). Developing performance-measurement systems as enabling formalization: A longitudinal field study of a logistics department. *Accounting, Organizations and Society*, 33(4–5), 488–516. doi:http://dx.doi.org.bibproxy.kau.se:2048/10.1016/j.aos.2007.05.002

# Appendix

Lagar och förordningar för Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

- Alkohollagen
- Arbetsmarknadspolitikens förordningar
- Avtalsvillkorlagen
- Distansavtal- och hemförsäljningsavtal
- Förvaltningslagen
- Föräldrabalken
- Generell lagstiftning inom integration
- Generell lagstiftning inom socialtjänsten
- Hälso- och sjukvårdslagen (HSL)
- Kommunallagen
- Konsumenttjänstlagen
- Konsumentkreditlagen
- Konsumentköplagen
- Lag om skuldsanering
- Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- Lagen om etableringsinsatser
- Lagen om handel med vissa receptfria läkemedel
- Lagen om introduktionsersättning
- Lagen om vård av missbrukare (LVM)
- Lagen om vård av unga (LVU)
- Lagstiftning gällande konsumentvägledning
- Marknadsföringslagen
- Namnlagen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Personuppgiftslagen
- Prisinformationslagen
- Socialtjänstförordningen
- Socialtjänstlagen (SoL)
- Tobakslagen

Tabell A.1

	Fullständighet	Belastning	Inkonsistens
<b>Modell 1</b>			
Resultatstyrningens omfattning	0.330***	0.331*	-0.039
Erfarenhet	-0.121	0.012	-0.154
Uppdragsosäkerhet	0.028	0.081	0.045
Omgivningsosäkerhet	0.342***	-0.113	-0.231
R2	0.28	0.12	0.08
<b>Modell 2</b>			
Resultatstyrningens omfattning	0.358***	0.356*	-0.052
Resultatstyrningens omfattning x Erfarenhet	0.111	0.097	-0.053
Erfarenhet	-0.118	0.014	-0.156
Uppdragsosäkerhet	0.036	0.088	0.042
Omgivningsosäkerhet	0.354	-0.103	-0.236*
R2	0.29	0.13	.08
<b>Modell 3</b>			
Resultatstyrningens omfattning	0.326***	0.278	-0.015
Resultatstyrningens omfattning x Stöd	0.068	-0.008	0.002
Stöd	0.188	-0.123	-0.227
Erfarenhet	-0.118	0.086	-0.135
Uppdragsosäkerhet	0.011	0.159	0.103
Omgivningsosäkerhet	0.332**	-0.163	-0.227
R2	0.33	0.33	0.12

Tabell A.2

	Fullständighet	Belastning	Inkonsistens
<b>Modell 1</b>			
Regelstyrningens omfattning	0.323**	0.561***	0.488***
Erfarenhet	0.007	-0.097	-0.002
Uppdragsosäkerhet	0.101	-0.008	-0.036
Omgivningsosäkerhet	0.128	-0.174	-0.253*
R2	0.18	0.32	0.25
<b>Modell 2</b>			
Regelstyrningens omfattning	0.316**	0.548***	0.496***
Erfarenhet	0.014	-0.085	-0.010
Regelstyrningens omfattning x Erfarenhet			-0.048
Regelstyrningens omfattning x Erfarenhet		0.080	
Regelstyrningens omfattning x Erfarenhet	0.045		
Uppdragsosäkerhet	0.102	-0.006	-0.037
Omgivningsosäkerhet	0.139	-0.154	-0.265
R2	0.18	0.33	0.25
<b>Modell 3</b>			
Regelstyrningens omfattning	0.350**	0.565***	0.475***
Erfarenhet	0.010	-0.097	-0.001
Regelstyrningens omfattning x Stöd			-0.013
Regelstyrningens omfattning x Stöd		-0.024	
Regelstyrningens omfattning x Stöd	0.145		
Stöd	-0.002	-0.037	0.050
Uppdragsosäkerhet	0.090	-0.002	-0.038
Omgivningsosäkerhet	0.139	-0.173	-0.259
R2	0.20	0.32	0.25

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)