

Vem styr?

En studie om styrning av
stödfunktioner i kommunal
verksamhet

Hanna Larsson

Vem styr?

En studie om styrning av stödfunktioner
i kommunal verksamhet

Hanna Larsson

KFi-rapport nr 151

ISBN 978-91-87454-64-6
© KFi tillsammans med författarna 2019
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

| | |
|--|----|
| Förord | 7 |
| Sammanfattning..... | 9 |
| 1. Varför en studie av administration? | 11 |
| 1.1 Syfte och frågeställning..... | 13 |
| 2. Administration och styrning - vad är det? | 15 |
| 2.1 Hur kan begreppet administration förstås? | 15 |
| 2.2 De nya administratörerna | 16 |
| 2.3 Allmänt om styrning | 18 |
| 2.4 Styrningens komplexitet..... | 19 |
| 2.5 Kategorisering av styrning | 21 |
| 2.6 Styrningsansatser..... | 23 |
| 2.7 Implikationer av teoretisk referensram | 25 |
| 3. Metod | 27 |
| 3.1 Val av respondenter | 28 |
| 3.2 Insamling av data | 29 |
| 3.2 Bearbetning, analys och tolkning | 31 |
| 4. Hur ser styrningen ut idag?..... | 33 |
| 4.1 Övergripande organisering i Göteborgs Stad | 33 |
| 4.2 Göteborgs Stads styrsystem | 34 |
| 4.3 Styrsituationen i stödfunktionerna | 35 |
| 4.3.1 Vad påverkar stödfunktionerna? | 35 |
| 4.3.2 Styrning av stöd..... | 37 |
| 4.3.3 Kontroll och tillit..... | 41 |
| 4.3.4 Nyckeltalens roll i styrningen | 43 |

| | |
|---|----|
| 4.3.5 Stödfunktionernas roll..... | 45 |
| 4.3.6 Organisationsförändring | 46 |
| 5. Analys..... | 49 |
| 5.1 Vilka styrningsaktiviteter och aktörer går att identifiera? | 49 |
| 5.1.1 Regelstyrning | 49 |
| 5.1.2 Resultatstyrning | 50 |
| 5.1.3 Klanstyrning | 51 |
| 5.1.4 Övrig styrning | 52 |
| 5.2 Hur kan vi förstå att stödfunktionerna tenderar att växa? | 53 |
| 6. Slutsatser | 57 |
| 6.1 Förslag på vidare forskning | 58 |
| 7. Referenser | 59 |
| 8. Bilagor | 67 |
| 8.1 Intervjuguide stadsdelsdirektörer | 67 |
| <i>Bakgrund</i> | 67 |
| <i>Administration/stödfunktioner</i> | 67 |
| <i>Om styrning</i> | 67 |
| 8.2 Intervjuguide utvecklingsledare | 68 |
| <i>Inledande</i> | 68 |
| <i>Administration/stödfunktioner</i> | 68 |
| <i>Om styrning</i> | 69 |

Förord

Under 1980-talet växte en stark kritik fram i debatten mot offentlig sektor. Den handlade delvis om att det som producerades inte ansågs stå i proportion till vad som satsades i verksamheten. Men kritiken handlade också om att både politiker och medborgare ansåg att det var svårt att påverka verksamheten som upplevdes som tjänstemanna- och professionsstyrd. Om detta var problematiseringen som gjordes kom lösningarna att handla om att söka ideal utanför den traditionella sfären för offentlig sektor. Resultatet blev reforminitiativ som kom att sammanfattas under benämningen New Public Management. Målet var ökad effektivitet och produktivitet och en extra drivande kraft var den ekonomiska kris som kännetecknade mycket av 1990-talet.

Efter några decennier kan det åter vara dags för en kritisk diskussion kring hur väl organiseringen och styrningen av offentlig sektor egentligen fungerar. Problemet är inte lika lätt att ringa in men vi observerar vårdköer, svårigheter att rekrytera och organisationer som på olika sätt inte lever upp till förväntningar. Det kommer givetvis alltid vara så att det finns ett glapp mellan förväntningar och utfall och att det förs en kritisk diskussion kring hur de gemensamma resurserna används. Konstigt vore det annars eftersom behoven är varierande och mångfasetterade och målbilderna innehåller konflikter.

Likväl finns det vissa områden där det krävs både en mer kritisk diskussion och mer forskning som ger en stadigare grund att utgå ifrån. I denna rapport adresseras ett sådant tema: den ökande administrationen. Administration är i sig ett ganska svår-fångat fenomen, vilket säkert är en förklaring till varför empiriska studier på området är få. I denna rapport avrapporteras emellertid en studie med ambitionen att fånga en del av det som sorteras in under rubriken administration, nämligen utvecklingsenheter. Vi ser allt fler enheter som sorteras in bredvid linjen. Med det avses en funktion som bidrar till att designa och utveckla den operativa verksamheten och ledningen av den, utan att för den skull vara en del av den. Utvecklingsenheter är ett uttryck för detta. En fråga som är intressant i sammanhanget, och som är vägledande i den studie som presenteras här är hur dessa enheter styrs och optimeras. Studien är författad av Hanna Larsson och rapporten är en bearbetad version av hennes examensarbete.

Gustaf Kastberg, professor i Offentlig förvaltning

Sammanfattning

Kostnaderna för stödfunktionerna har under många år ökat, samtidigt som det i samhällsdebatten ofta nämns hur kärnverksamheter, så som skola, vård och omsorg, får mindre resurser till sina huvuduppdrag. Det kan inom många verksamheter idag framstå som om att administration och styrning fått ett allt större utrymme där stödfunktioner som controllers, HR-specialister och utvecklingsledare kan uppfattas viktigare eller högre prioriterade än kärnverksamheten som de är tänkta att stödja. Syftet med den här studien var att öka kunskapen om hur stabs- och stödfunktioner styrs i kommunsektorn. Genom att rama in vilka aktörer som utövar styrning ämnade studien att rikta uppmärksamhet mot hur olika styrformer kommer till uttryck. Resultatet visar på att styrningen av stödfunktionerna inte är tydligt definierad. Trots att en mängd olika typer av styrning utövas parallellt av flera olika aktörer och med flera olika styrtekniker visar resultatet snarare på att väldigt lite styrning implementerats. Det saknas tydliga nyckeltal, och de få uppföljningar som faktiskt görs av stödfunktionerna saknar återkoppling. Resultatet visar vidare på att en del av den administration som görs utav stödfunktionerna själva, mest görs för administrationens skull och är löskopplad från organisationen. Sammantaget fastslår studien att stödfunktionerna är en svår verksamhet att studera och att styra då de endast har en indirekt effekt på kärnverksamheten.

1. Varför en studie av administration?

Under senare år har debatten om ökade administrativa arbetsuppgifter fått ett allt större utrymme (Agerberg 2012; Hall 2012; Bolter 2015). Klagomål, debattartiklar och varningsrop är ingen ovanlig syn i media. Rapporter kommer från flera yrkesgrupper inom den offentliga sektorn, där allt fler beskriver en ohållbar arbetssituation med en betungande administrativ arbetsbörda. Allt för mycket tid går åt till att dokumentera, rapportera, utvärdera och planera. Det administrativa arbetet riskerar att tränga ut kärnverksamheten och leda till en ineffektiv organisation (Ivarsson Westerberg 2004; Bolter 2015; SKL 2017).

I dagens samhälle är administration en naturlig del av vardagen. Vi förväntas hålla ordning och reda på våra räkningar, teckna elavtal, välja skola eller vårdcentral samt delta i olika planeringsmöten i bostadsrättsföreningen eller i förskolan (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, 9). Administration uppfattas ofta som något negativt, att det är ett ”nödvändigt ont” och att den hållas så liten som möjligt (Ivarsson Westerberg 2004, 18f), samtidigt som det kan betraktas som något positivt och som en naturlig del av organisationers behov av att samordna en komplex verksamhet (Statskontoret 2016:19, 85).

Administration är ett begrepp som sällan definierats, trots att det är vanligt förekommande. Det finns ingen enhetlig definition, utan administration är ett mångtydigt begrepp som används på olika sätt. Det gör att det råder en oklarhet om vad administration är och innefattar. Gemensamt är dock att det handlar om ett antal aktiviteter och processer som är skilda från organisationens produktionsarbete eller kärnverksamhet (Ivarsson Westberg 2004, 14ff; Forsell & Ivarsson Westberg 2015, 23; Statskontoret 2016:19, 17f & 85).

Sett till de senaste tjugo åren finns det en tydlig trend, antalet renodlade administrativa arbetsroller med låga utbildningskrav så som sekreterare har minskat, samtidigt har mängden administrativa arbetsuppgifter ökat kraftigt i Sverige (Hall 2012; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014; Bolter 2015). En av orsakerna till utvecklingen är införandet av managementreformerna under

1990-talet. Det offentliga har allt mer kommit att låna in styrtekniker och ideal från den privata sektorn. Nyckelord som målstyrning, resultatansvar, decentralisering men också idéer om konkurrensutsättning har kommit att bli allt vanligare i kommunala organiseringar, vilket traditionellt sett saknats (Montin 1992; Montin 2012; Almqvist & Mårtensson 2011). Inom forskningen har beteckningen för denna styrnings- och ledningsfilosofi kommit att bli synonym med begreppet New Public Management (NPM) (Montin 2012; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, 206). NPM kan något förenklat beskrivas som en samling idéer som är lånade från näringslivets styrmetoder med fokus på effektivare offentliga tjänster (Almqvist 2006, 25; Hall 2012, 29). Införandet av styrningsfilosofin har ifrågasatts då man ifrågasätter dess effektivitet och legitimitet. NPM var dels tänkt att minska byråkratin men har snarare lett till en ökning på grund av en ny kontroll- och effektiviseringssträvan (Hall 2012; Power 1997).

I media uttrycks en oro över den rådande utvecklingen. Politiker, forskare och professioner anser att *ledning* och *administrativa funktioner* fått företräde och blivit verksamhetens främsta syfte och där kärnverksamheten fått stå tillbaka (SKL 2017; Hall 2012; Löfven 2013; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014; Regeringskansliet 2014).

Forskning visar att parallellt med den ökande administrationen har det skett en kraftig ökning av byråkrater, avancerade administratörer som inte direkt är kopplade till kärnverksamheten utan avses att fungera som ett stöd till dessa (Hall 2012; 2017). Dessa återfinns ofta i de stödjande enheterna i organisationen, vanligtvis kallade för stab- och stödfunktioner. Ökningen kan tänkas bero på samhällets krav på kommuner och organisationer att förändras för att de ska uppfattas som en modern och legitim organisation (Røvik 2000; Hall 2012). Nya funktioner och enheter skapas således i ett försök att utvecklas enligt rådande normer och institutionella påtryckningar (Hall 2012). Det går att tala om nya professionella yrkesgrupper, managementbyråkrater, som flyttar fokus från organisationens kärnverksamhet till det administrativa perspektivet. Det har blivit viktigare att följa rätt procedurer och uppfylla styrmodellernas krav än att upprätthålla kvaliteten i verksamheten, det vill säga det är viktigare att berätta om god kvalitet snarare än att visa att verksamheten verkligen har god kvalitet (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, 283).

Med vetskap om att administrationen har ökat i offentlig sektor och att yrkesgrupper som controllers, HR-specialister, samordnare, planerings- och utvecklingsledare har fått en mer framträdande roll (Hall 2012; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014) är det viktigt att undersöka hur stödfunktionerna styrs

i kommunal sektor. Det finns mycket som talar för att den organisatoriska expansionen som har genomförts har skett endast i vissa delar av organisationen. Både ledning och centrala stödfunktioner undslipper ofta den finansiella kontroll som sker i kärnverksamheterna. Detta medför att resurserna dessa grupper har, kan användas på ett friare sätt. I de fall man mäter produktion i någon form inom kärnverksamheterna slipper i många fall ledning och stödfunktioner sådana mätningar (Hall 2012, 19ff). Enligt tidigare forskning har staber och stödfunktioner ofta haft ett stort inflytande och makt i organisationen. Genom sin placering i organisationsschemat, nära högsta ledningen, har man lätt kunnat framföra sina åsikter och önskemål. Kron och Wallgren (2015) menar att stabverksamheter har en egen ”gräddfil”, det vill säga en egen väg för att styra och reglera sin egen verksamhet som förbigår de vanliga beslutsprocesserna (Kron & Wallgren 2015, 15f). Resurserna till stödfunktionerna tenderar dessutom årligen att växa vilket sker på bekostnad av den obligatoriska kärnverksamheten (Hall 2012, 19f; ESV 2005:3).

De interna förändringsprocesserna av stödfunktionerna har skett ”i det tysta” utan medial och vetenskaplig uppmärksamhet (Hall 2012; Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016; Ek Östberg & Meltzer 2017, 57). Det är därför av intresse att göra en explorativ studie om hur styrning sker. Föreliggande studie blir då av relevans och svar söks på varför stödfunktionerna tenderar att växa. Men även varför styrning och administration många gånger framstår som att det har blivit viktigare än kärnverksamheten, där utbildning av barn och unga eller vård till sjuka och äldre blivit sekundär (Bolter 2015; Hall 2017).

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med föreliggande studie är att öka kunskapen om hur stab- och stödfunktionerna styrs i kommunsektorn. Genom att rama in vilka aktörer som utövar styrning ämnar studien att rikta uppmärksamhet mot hur olika styrformer kommer till uttryck, men också försöka hitta en delförklaring till varför stödfunktionerna tenderar att växa. Det uppnås genom en kvalitativ studie av olika stödfunktioner. För att uppfylla studiens syfte ska följande fråga besvaras:

Hur sker styrning av stödfunktioner och av vem?

2. Administration och styrning - vad är det?

2.1 Hur kan begreppet administration förstås?

Administration är ett brett teoretiskt begrepp som givits olika betydelser och innehåll beroende på olika organisationsteorier och infallsvinklar (Ivarsson Westerberg 2004, 2). Enligt Nationalencyklopedin innebär administration "att administrera... att se till att en verksamhet fungerar och att den gör det så smidigt och effektivt som möjligt" (NE 18-09-23, internetupplaga). Det finns en övergripande idé om att administration är ett samlingsbegrepp för ett antal aktiviteter och processer i organisationen som har till uppgift att koppla samman eller styra organisationen i en viss riktning. Vad som också är gemensamt är att administration anses vara skilt från organisationens kärnverksamhet (Forsell & Ivarsson Westberg 2014, 24f; Ivarsson Westberg 2002).

Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) föreslår en definition av begreppet administrationen. De menar att:

"Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum." (Forsell & Ivarsson Westberg 2014, 43)

Administrationens uppgifter kan beroende på dess syfte motsvara olika typer av administration. Det finns i huvudsak två typer, *organiserande*- och *legitimerande* administration (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014; 44). Behovet av intern styrning och samordning, samt behovet av att säkerställa och upprätthålla information och resursutbyte med omgivning kallas för organiserande administration. Det är den interna administrationen som avser administration för den egna organisationens ändamål och kan t.ex. beröra planering, arbetsfördel-

ning, rutiner eller styrning och ledning. Den organiserande administrationen kan till viss del ses som en av de mest grundläggande administrativa processerna, då *planering*, *arbetsfördelning*, *samordning* och *kommunikation* är nödvändigt för all typ av organisering oavsett om det är en formell eller informell organisation (Ivarsson Westerberg 2002, 8ff). Organisatorisk tillväxt skapar behov av administration och administrativa strukturer. Ju mer komplex en organisation blir desto större krav ställs det på ledning, styrning och kontroll (Mintzberg 1979, 2ff).

Legitimerande administration uppstår då behovet är att bevara eller stärka organisationens legitimitet (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, 44). Det handlar om att det administrativa arbetet kan vara ett resultat av andra processer än det som direkt har en koppling till kärnverksamheten (Ivarsson Westerberg 2002). Administrativt arbete kan ha symboliska, rituella eller institutionella orsaker. Detta grundas i Meyer och Rowan's (1977) resonemang om att organisationer tenderar att inkorporera moderna modeller och processer från den institutionella omgivningen i legitimerande syfte (Meyer & Rowan 1977). Det rör sig alltså om en extern administration där statistik, pressmeddelanden eller olika kvalitetssäkringar och jämställdhetsplaner tillämpas för att visa att man är en modern organisation. Sådana processer är ofta *löskopplade*, det vill säga det råder en svag eller ingen koppling alls mellan vad organisationen visar utåt och vad som faktiskt görs (Meyer & Rowan 1977; Eriksson- Zetterquist 2009, 68ff).

Enligt Ivarsson Westerberg (2002) är den legitimerande administrationen den lättaste administrationstypen att ändra eller ta bort på grund av att den ofta är löskopplad från kärnverksamheten, samtidigt som den legitimerande administrationen kan vara nödvändig att bibehålla för att organisationen inte ska ses som omodern och inflexibel (Ivarsson Westberg 2002, 19f).

Satt i relation till studiens syfte visar begreppet administration och dess innebörd tydligt på att stödfunktionerna kan ses som ett resultat av behovet av det administrativa arbetet men också som ett svar till den institutionella omgivningen. Stödfunktioners administrativa arbete kan således förväntas vara kärnverksamhet, stödverksamhet eller sakna funktion, beroende på inriktning och praktisk tillämpning (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014).

2.2 De nya administratörerna

Enligt yrkesstatistik från SCB har de "okvalificerade administratörerna" som sekreterare, kanslisters och kontorsassistenter näst intill försvunnit sedan 90-ta-

let, de anställdas arbetsuppgifter kvarstod dock, vilket har medfört en markant ökning av arbetsbelastningen för bland annat läkare och lärare. Flera professionella yrkesgrupper har larmat om att de idag måste utföra betydligt mer administrationsarbete än tidigare. Dessa yrkesgrupper befinner sig ofta direkt i kärnverksamheten vilket innebär att administration tar tid från exempelvis patienter och undervisning (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014).

I tidigare forskning finns belägg för att managementbyråkrater har ökat kraftigt. Nya administrativa yrken har vuxit fram. Det rör sig om controllers, HR-specialister, samordnare och planerings-/utvecklingsledare samt kommunikatörer (Hall 2012; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014). Dessa byråkrater ägnar en stor del av sin arbetstid till ledning och styrning (management) och återfinns främst inom stab- och stödfunktioner eller ledningsgruppen. Expansionen av managementbyråkrater har enligt Patrik Hall (2017) skett ”under radarn”, och uppmärksammas nästintill aldrig i debatten (Hall 2017).

Hall (2017) menar att managementbyråkratins expansion driver sig själv. Nya reformer och yrkesroller kräver mer byråkrati som i sin tur leder till nya reformer. Argumenten påminner mycket om ”Parkinsons lag”. Parkinson menade att administrativ tillväxt beror på karriärhunger och egennyttiga individer där det administrativa arbetet kommer att utvidga sig och fylla den tid som finns tillgänglig för att utföra arbetsuppgiften (Parkinson 1966, 46).

Ekonomistyrningsverket gjorde 2003 en undersökning av statliga myndigheters overheadkostnader, det vill säga kostnader för gemensam styrning, samordning och administration. De kom fram till att cirka 25 % av statens kostnader går åt till overheadkostnader, cirka 45 miljarder per år (ESV 2005:3). Internationellt sett går det att återfinna ett liknande händelseförlopp. I Storbritannien gjorde Christopher Hood och Ruth Dixon (2015) en undersökning där man såg att den offentliga sektorns personal har minskat med nästan en tredjedel sedan 1980-talet, men att personalkostnaderna ändå har stigit. De menade att det var en ny typ av personal som har anställts. De tidigare administratörerna tillhör bland de lägst betalda i offentlig sektor, medan dagens managementbyråkrater är välavlönade och tar resurser från kärnverksamheten (Hall 2017; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014).

I förhållande till studiens syfte visar detta avsnitt tydligt på studiens relevans då nya managementbyråkrater vuxit fram i offentlig sektor utan att man egentligen reflekterat över en sådan tillväxt. Samtidigt har kostnaderna för dessa yrkesgrupper ökat (Hall 2012; Hood & Dixon 2015).

2.3 Allmänt om styrning

Utifrån studiens syfte att betrakta styrning av de nya administratörerna det vill säga stödfunktionerna, är det av vikt att tydligt förklara begreppet styrning. Styrning handlar i grunden om att påverka en verksamhet och dess befattningshavare (Merchant & Van der Stede 2012). Styrning kan, beroende på vilket perspektiv som antas, vara ett svar på olika adresserade problem. En vanlig beskrivning är att se styrning som ett svar på avsaknaden av målkongruens (Tomkins 2001). Målkongruens handlar om att få ledning och de anställda att sträva efter samma mål. Det är ett vanligt problem att olika individer och organisatoriska enheter inom en och samma organisation har skilda mål och prioriteringar (Anthony & Govindarajans 2007).

Ett av de mest traditionella sätten att se på behovet av styrning är genom principal-agentteorin (Jensen och Meckling 1976; Kroon & Månsson 2008; Kastberg & Lagström 2016, 11). Teorin handlar i huvudsak om den interorganisatoriska relationen mellan under- och överordnade. Ett agent- principal förhållande uppstår mellan två parter, principalen och agenten. Det består i att en part (principalen) låter den andra parten (agenten) utföra något för dennes räkning. Mer specifikt innebär det att en organisation i grunden ägs av en principal, exempelvis aktieägare i ett vinstdrivande företag eller medborgarna i offentliga organisationer, men har agenter (tjänstemän och chefer) som utför verksamheten inom organisationen (Merchant & Van der Stede 2012; Frostenson 2015, 64f). Detta görs ofta i form av en *kontrakterad relation*. I den kontrakterade relationen lämnar principalen ifrån sig maktbefogenheter till agenten med förväntningen att agenten till fullo agerar i enlighet med principalens mål och strategier, något som inte alltid är fallet då de har olika intressen (Power 1991). De organisatoriska individerna, agenten och principalen, sägs ha skilda målbilder och agera som så kallade *nyttomaximerare*, där man alltid kan förvänta sig att de kommer att handla i egenintresse. För att hantera en sådan situation betraktas styrning som ett sätt att nå målkongruens och minska risken att verksamheten inte bedrivs i enlighet med principalens önskemål, vilket inte är helt oproblematiskt. Detta grundas i ett antagande om att agenterna har ett informationsövertag då de befinner sig närmare verksamheten och besitter en annan typ av kunskap än principalen (Power 1991, 30ff, Fama 1980, 299ff).

Informationsövertag är särskilt utmärkande i professionsbaserade verksamheter eftersom en profession besitter ett särskilt övertag då man har både mer erfarenhet och kunskap om verksamheten i fråga (Kastberg & Lagerström 2016, 11f). De nya administrativa yrkena som controllers, kommunikatörer

och utvecklingsledare är ännu inte fulla professioner men är på väg ditåt, i synnerhet om man ser till de ökade utbildningskraven på högskole- och universitetsnivå. Dock saknas det en skyddad befattningstitel (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014, 186ff). Utifrån agentprincipal teorin kan vi förvänta oss att stödfunktionerna kommer att försöka tillskansa sig ökade resurser i den mån de ges utrymme till det.

2.4 Styrningens komplexitet

Den offentliga sektorn har många kännetecken, och ett av de mest framträdande är dess komplexitet, vilket försvårar styrningen i jämförelse med privat sektor. Enligt Anna Cregård och Rolf Solli (2009) så utmärks offentliga organisationer av att de: *"alltid är stora, alltid hög grad av differentiering, alltid flera domäner, alltid mål-medel-dilemma, alltid budgetkopplad, alltid politisk och oftast professionell"* (Cregård & Solli 2009, 13).

Forskarparet menar att styrningen i offentlig sektor blir problematisk i synnerhet på grund av dessa karaktäristiska drag. Storleken och differentieringen gör det svårt att överblicka och koordinera kommuner och landsting. De menar vidare att de olika domänerna försvårar kommunikationen på grund av olika sätt att se på verksamheten och världen. Politiken försvårar dessutom en samsyn och en stark professionalisering medverkar till en hög grad av autonomi för yrkesutövare på lägsta hierarkiska nivå (Cregård & Solli 2009, 13ff; Brorström, Haglund, Solli 2014, 178ff). En annan utmaning i offentliga organisationer till skillnad från privata är målet med verksamheten, ett så kallat mål-medel-dilemma. I privat organisation är det övergripande målet ofta vinst och att ge så bra ekonomisk avkastning som möjligt, där verksamheten blir ett medel för att nå målet. I offentlig sektor är ekonomin snarare medlet för att nå andra mål som *rättvisa, robusthet* och *effektivitet*. Dessa kan dessutom vara i konflikt med varandra (Hood 1991; Brorström, Haglund, Solli 2014, 181; Kastberg & Lagström 2016, 12).

Offentliga organisationer omfattas även av en komplicerad ansvarsrelation i och med det demokratiska flernivåsystemet. Detta ger oss en cirkulär agent-principal-struktur där kommunmedborgarna kan agera både principal (i relation till de lokala politikerna) och agent (i form av medborgare och tjänsteman). Politikerna är i sin tur principaler i relation till förvaltningen och förvaltningsledningen men agenter sedda till den röstningsberättigade befolkningen. Det är därför möjligt att identifiera flera olika principaler inom den offentliga sektorn (Kastberg & Lagström 2016, 12).

Utifrån de styrningsantaganden som agent-principalteorin utgår från i relation till de stora och svärmätta verksamheterna med flera aktörer är det svårt att styra den offentliga sektorn. Enligt Kouzes och Mico (1979) består offentliga organisationer av olika domäner, som arbetar utifrån olika principer och arbetssätt. Dessa kan tänkas försvåra arbetet, då de enligt tidigare forskning visat att de skiljer sig gällande logik, kunskaper och skillnader i behov av information. De tre domänerna är: *den politiska domänen, den administrativa domänen och den professionella domänen* (Kouzes & Mico 1979).

Den politiska domänen består av förtroendevalda politiker, och är inom all offentlig verksamhet ytterst ansvarig för verksamheten, ett ansvar som has gentemot medborgarna. Domänens uppdrag består i att formulera och förmedla organisationens policys samt att bestämma strategier och inriktningar i syfte att genomföra den demokratiska viljan. De politiska domänen befinner sig längst ifrån verksamheten och saknar normalt den kunskap de anställda har i verksamheten (Kouzes & Mico 1979). Det gör att den politiska domänen styr på distans och med hjälp av kvantifierbara mått. Den administrativa domänen befinner sig mellan den politiska och de professionellas domän och verkar för att de politiska målen omsätts i handling och i ett upprättande av rutiner och regler. Domänen verkar genom de styrande principerna av hierarkisk kontroll och samordning. Den administrativa domänen är byråkratisk till sin struktur och försöker med hjälp av tekniker och metoder att rationalisera organisationen för att bli mer kostnadseffektiv. I det här domänen återfinns ledning och chefer men också stab och stödfunktioner som HR och ekonomi (Ibid 1979). Den tredje och sista domänen är de professionellas domän och agerar utifrån styrprinciper om autonomi och självreglering. Det övergripande målet är att upprätthålla god kvalitet på den service som utförs. Domänen består ofta av högutbildade och kvalificerade professioner som läkare och lärare och det är här de politiska målen utförs i praktiken. De professionellas domän är starkt förknippad med kundspecifika problemlösningar, då den här har ett klientnära fokus och riktar in sig på den enskilde individens behov (Kouzes & Mico 1979, 457ff).

Utifrån domänteorin kan vi förvänta oss att det råder en obalans mellan de olika domänerna, vilket kan tänkas försvåra styrningen av stödfunktionerna. Domänteorin hjälper till att öka förståelse för styrning av olika grupper i kommunal verksamhet. En för hård styrning eller dominans från en av domänerna riskerar att försvaga den legitimitet organisationen har byggt upp och kan också minska dess förmåga att se till de stora och övergripande målen i den offentliga

verksamheten (Kastberg & Lagström 2016). I förhållande till agentprincipalteorin visar domänteorin på att det förekommer komplexa samband, där domänerna fyller olika funktioner och lägger tonvikt på olika centrala målvärden. Det medför att offentliga organisationer blir svårstyrda. Det den ena domänen ser som positivt framstår som något negativt för de andra. Sett till studiens syfte innebär det att de olika domänerna kan förväntas komma i konflikt med varandra då de kan ha olika idéer om hur stödfunktionerna skall styras.

2.5 Kategorisering av styrning

Styrning av organisationer är ingen lätt uppgift. Det finns många olika metoder och tekniker som alla tillämpas på olika sätt, och där det exakta utförandet varierar beroende på utav vem, var och när styrningen utförs. Det är sällan en och samma styrmetod passar en hel organisation och dess verksamhet. Man måste ofta anpassa de styrinstrument som används för att passa just den del av organisationen man har som mål att styra. Saker som Hofstede menar är viktiga att ha i åtanke är organisationens utgångspunkt och omgivning, något som tillåter att man på bästa sätt kan utnyttja de resurser som finns tillgängliga (Hofstede 1981, 193ff).

Det har i tidigare litteratur betonats att styrning i princip alltid sker i en kontext där flera olika typer av styrningsverktyg tillämpas parallellt (Malmi & Brown 2008). Styrning brukar vanligtvis delas upp i tre olika typer: *regel-, resultat- och klanstyrning* (Mintzberg 1983; Merchant & Van der Stede 2012).

Regelstyrning framstår som den styrform som ger minst utrymme för den styrde att agera på eget initiativ. Kärnan i regelstyrningen består av detaljerade lagar, regler, beskrivningar, metoder och processer som definierar arbetsgången. Den är alltså i många fall på förhand bestämd, innan arbetet äger rum. Regelstyrning kallas ibland också för *beteendestyrning* eller *handlingsstyrning* då ledningen eller politiken genom dessa regler styr de anställdas handlingar. För att en optimal regelstyrning ska gå att finna förutsätts att det finns en total kännedom om verksamhetens processer, detta då det är mycket svårt att definiera arbets sätt för oförutsedda utmaningar. I praktiken kommer detta vara omöjligt att uppnå men en ökad kännedom om de processer man vill styra ger i de flesta fallen möjlighet att skapa bättre regler. I de fall där det är svårt att kartlägga mätbara effekter och följa upp resultat är regelstyrning ett utmärkt val av styrning (Ouchi 1977; Merchant & Van der Stede 2012). Den kanske största fördelen med regelstyrning är att det tydligt framgår för de anställda hur de ska utföra sitt arbete och att det är lätt att kontrollera att arbetet blir utfört på önskvärt

sätt. Nackdelarna är dock att det kan hämma medarbetarnas kreativitet och den innovation som sker inom organisationen, den kan också medföra höga administrativa kostnader (Merchant & Van der Stede 2012, 81ff).

Regelstyrning jämförs ofta med det byråkratiska styrideal som återfinns i den traditionella förvaltningslogiken då de till stor del bygger på samma grundprinciper: likabehandling och rättssäkerhet (Hood 1991). Det byråkratiska ideal har sin grund i en tydlig rollfördelning med starkt fokus på skapandet och efterlevandet av uppsatta regler (Ivarsson Westerberg 2004; Karlsson 2017).

Resultatstyrning är den vanligaste formen av styrning. Inom resultatstyrningen styr organisationen sina anställda mot uppsatta kvantifierbara mål, resultat. De anställda ges själva möjligheten att bestämma tillvägagångssätt för att uppnå dessa mål. Med resultatstyrning flyttas fokus från process till utfall (Ouchi 1977). Styrformen används när målet med verksamheten är tydligt och det är lätt att kvantifiera, men där det råder osäkerhet om vilka processer som effektivast leder fram till målet. Resultatstyrning fungerar, i kontrast till regelstyrningen, som ett bra verktyg för att höja de anställdas motivation och självständighet då de ges möjligheten att själva vara kreativa i att utforma arbetssätten som ska användas. En stor nackdel med denna typ av styrning är dock svårigheten i att sätta upp mätbara mål som ligger i linje med det som verkligen vill uppnås inom offentlig sektor. Det är lätt att man ersätter de mål man i själva verket vill uppnå, men som är svåra att kvantifiera och mäta, med mål som är lättare att mäta men som kanske inte ligger i linje med det man verkligen vill uppnå (Merchant & Van der Stede 2012, 81ff). Resultatstyrning är idag vanligt förekommande i managementlitteratur. Begrepp som *nyckeltal* och *prestationsmätning* är centrala i denna typ av böcker och är båda exempel på resultatmätning (Kastberg & Lagström 2016; Hood 1991;1995).

Klanstyrning kan ses som en mjuk form av styrning och handlar främst om att påverka de anställdas normer och värderingar så att de ligger i linje med organisationens mål. Den lägger även vikt på uppbyggandet av en ansvarskultur och ämnar på andra sätt att tillgodose organisationen med baserat på tillit, förtroende, gemenskap men också rätt kompetens och värderingar. Den här typen av styrning ger en fördel när kännedomen om lämpliga processer inom verksamheten är begränsad samtidigt som det är svårt att mäta verksamhetens verkliga resultat (Ouchi 1977; Merchant & Van der Stede 2012, 88ff). Att enbart förlita sig på klanstyrning kan enligt Merchant och Van der Stede (2012) var riskabelt då organisationen inte helt kan lita på att de anställda agerar enligt organisationens mål och strategier.

Under senare år har begreppet *tillit* kopplats till styrning och blivit allt mer uppmärksammat. Regeringen har tillsatt en tillitsdelegation med syfte att verka för att öka tilliten i den offentliga sektorn (Finansdepartementet dir 2016:51). De menar att styrning i högre grad borde präglas av tillit snarare än kontroll, vilket enligt tillitsdelegation skulle leda till ökad effektivitet då de anställda får ett större handlingsutrymme och förtroende (SOU 2017:56).

Satt i relation till stödfunktionerna, fokuserar de tre olika styrformerna på olika delar av resultatprocessen. Regelstyrning och resultatstyrning kan i korta drag sägas ge svar på *hur* respektive *vad* som ska göras inom en organisation. Klanstyrningen lägger vikt på personerna inom organisationen, på *resurserna* i form av humankapital (Kastberg & Lagström 2016, 10). Det hjälper oss att förstå de olika sorternas styrning som kan samexistera och hur de är relaterade till varandra. Det generar i sin tur en ökad förståelse för hur politiker, ledning eller chefer kan påverka stödfunktionernas beteende och arbetsuppgifter i syfte att nå organisationens mål och att generera god och kvalitativ service till kommuninvånarna.

2.6 Styrningsansatser

Att döma av tidigare litteratur kan vi förvänta oss att det pågår flera styrningsaktiviteter parallellt i kommunal sektor, både formellt och informellt. Dock finns det en motsättning mellan forskare om hur olika styrmedel ska användas för bästa resultat. Hög tillit resulterar enligt Dekker (2004) i ett mindre behov av formella styrmedel och omvänt resulterar låg tillit i ett stort behov av styrmedel. Tillit ses som ett komplement till formell styrning när det används i mindre utsträckning, men ökar mängden tillitsbaserad styrning börjar de två att konkurrera. Kastberg och Mattisson (2013) menar samtidigt att formella styrmedel som regel- och resultatstyrning minst är lika viktiga som förtroende och tillit, och att dessa inte är utbytbara med varandra. Kastberg och Lagström (2016) påpekar även att man måste ha i åtanke att regel-, resultat- och klanstyrning inte alltid förstärker varandra utan att det finns en risk att de tre styrningsmetoderna kan komma att ställa motsatta krav (Kastberg & Lagström 2016).

Vidare är det viktigt att uppmärksamma att olika delar av organisationen kan och bör styras på olika sätt. Det grundas i ett antagande om att fokus bör ligga på aktiviteter snarare än organisationen som helhet (Hofstede 1981). Utifrån detta resonemang kan vi förvänta oss att kommunen styr stödfunktionerna på ett annat sätt än kärnverksamheten.

Enligt Robert Simons (1995) kan en styrmodell få olika roller i styrningen beroende på dess syfte. Forskaren menar att styrsystem är informationsbaserade och beror på hur individer väljer att tolka och nyttja information. Ett och samma styrningsinitiativ utövas på olika sätt. Två olika former som ofta framhålls är *diagnostisk* och *interaktiv styrning* (Simon 1995).

Den diagnostiska styrmodellen kan i stora drag liknas vid den traditionella synen på styrning där övervakning och kontroll är centralt och där medarbetarens prestationsförmåga bedöms utifrån uppsatta mål. Chefer använder det diagnostiserande perspektivet för att försäkra sig om att organisationers befintliga strategier är framgångsrika. Styrmodellen kännetecknas av att ledning mäter utfall i jämförelse med standarder eller uppsatta mål samt korrigerar eventuella avvikelser av de förutbestämda standarder för prestation. Traditionella resultatmätt, budget, revisionskontroller eller nyckeltal är exempel på diagnostiska system där målvärden leder till ansvarsutkrävande och krav på att reducera avvikelser. Styrning blir som ett verktyg för att verksamheten ska rättas i ledet vid notering av avvikelser (Simons 1995, 59ff; Kastberg & Lagström 2016).

Ser man till den interaktiva styrmodellen så syftar den till att stimulera lärande och utveckling inom en organisation för att på så sätt hantera en mer osäker omvärld. Det handlar om att skapa styrmodeller med fokus på dialog. Det kan handla om att chefer involverar anställda på längre nivå i beslutsaktiviteter men också motiverar de anställda till informationssökning utanför de traditionella kanalerna (Simons 1995, 65ff). Avvikelser från uppsatta mål innebär inte omedelbart krav på att åtgärda eller minimera dessa, utan fokus ligger på dialog mellan olika parter både horisontellt och vertikalt i syfte att analysera orsakerna till avvikelserna och identifiera eventuella lösningar (Kastberg & Lagström 2016, 10f). Simons (1995) lyfter vikten av att ledare måste skapa ett klimat där nytänkande och lärande i organisationen premieras för att nya vägar och arbetsätt ska kunna utvecklas. Det kan handla om att ändra mätsystem, eller minska gapet mellan mätt utfall och faktiskt resultat (Ibid 1995)

Sett till studiens syfte att undersöka hur styrning av stödfunktionerna utövas är det av vikt att redogöra för hur en och samma styrning kan användas på olika sätt. Simons grundtanke handlar om styrning måste skapa en balans mellan värdeskapande och hushållande av resurser (Simons 1995). Ett diagnostiskt styrsystem kan göras om till ett interaktivt instrument om chefer engagerar sig och följer upp processer i syfte att skapa en kultur där dialoger och organisatoriskt lärande får en mer framträdande roll (Simons 1995). Budget

är ett vanligt exempel som ofta används för förklara hur den dels kan används diagnostiskt och dels interaktivt (Bisbe & Oatley, 2004).

I kommuner och landsting är styrning ofta förknippat med budgetstyrning (Brorström et al. 2014, 189). Kommunerna ska årligen upprätta en budget för nästkommande kalenderår enligt lag. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (SFS 1991:900). Budgeten kan ses som ett medel för att tillgodose verksamhetens behov. Simons (1995) menar att det förekommer tydliga skillnader i hur budgeten används av den högsta ledningen. Vanligtvis används den på ett diagnostiskt sätt, det vill säga för att kontrollera att budgetmålen uppfylls, att verksamhetens intäkter inte överstiger kostnaderna eller att budgeten går i balans sett till kommunal sektor (SFS 1991:900). Simons menar vidare att ledningen även kan ta beslut kring i vilken utsträckning styrningen ska användas interaktivt (Simon 1995). Det pågår en kontinuerlig dialog mellan organisationens olika medlemmar och nivåer om varför vissa enheter inte lyckas uppnå de mål man önskat se, exempelvis har man gått över budget eller inte levererat det som tänkt. Samtidigt diskuteras hur mål, processer eller beteende kan anpassas för att korrigera dessa avvikelser mellan dessa aktörer. Ett exempel på hur interaktiv styrning kan se ut är att själva budgetmålen rimlighet och relevans ifrågasätts, snarare än själva avvikelsen mot budgetmålen. Man ändrar alltså målen istället för styrmedlen (Greves 2011).

2.7 Implikationer av teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen i denna uppsats är tänkt att underbygga studiens syfte och frågeställning och ska fungera som ett analysverktyg för uppsatsens empiri. Mer specifikt har tidigare forskning om administration och de nya administratörerna redogjorts i syfte att få en förståelse om de verksamheter som skall styras. Begrepp och teorier om styrning har också redogjorts i syfte att försöka skapa en helhetsbild om hur stab- och stödfunktionerna kan tänkas styras.

För att vi ska förstå hur styrningen av stödfunktionerna tillämpas i praktiken kan följande två frågor ställas:

- Vilka styrningsaktiviteter och aktörer går att identifiera?
- Hur kan vi förstå att stödfunktionerna tenderar att växa?

Frågeställningen, *vilka styrningsaktiviteter och aktörer går att identifieras*, hjälper oss att beakta och identifiera de olika sorters styrning som förekommer i kommunal sektor. Som en del i det analytiska ramverket kommer de tre styrnings-

mekanismerna *regel-, resultat- och klanstyrning* att utgöra en grund för att skapa en förståelse för styrningens karaktär och hur de är relaterade till varandra. Att synliggör vilka *aktörer* det är som utövar styrning kan ses som en del i analyssteget till att försöka förstå att styrning kan pågå parallellt i flera relationer och med flera olika styrtekniker. Domänteorin, det vill säga *den politiska domänen, den administrativa domänen* och *den professionella domänen*, hjälper oss att identifiera vilka aktörer det är som utövar styrning, det underlättar i sin tur förståelse för varför styrningen ser ut som den gör.

Tidigare forskning förespråkar en balans mellan olika aktiviteter, styrtekniker och aktörer, men i vilken omfattning de förekommer i stödfunktionerna är ännu inte kartlagt. Enligt Sahlin och Eriksson-Zetterquist (2016) är det viktigt att ha i åtanke att de styrformer som presenteras i den teoretiska referensramen enbart ger förenklade modeller av verkligheten genom den teoretisk abstraktion. Det innebär att dessa är idealiserade konstruktioner och kommer i de flesta fall att skilja sig från verkligheten när de implementeras i praktiken.

Slutligen kommer frågeställningen om hur vi kan analysera och *förstå stödfunktionernas tendens att växa*. Detta genererar en samlad bild av hur man ser på stödfunktionernas roll i offentlig verksamhet men också varför ett stöd fått en mer framträdande roll under de senaste åren.

3. Metod

Med utgångspunkt i studiens syfte, att generera kunskap och öka förståelse om hur stab- och stödfunktionerna styrs i kommunal sektor, valdes en explorativ ansats. Genom att undersöka och rama in vilka aktörer som utövar styrning ämnade studien att rikta uppmärksamhet mot hur olika styrformer kommer till uttryck. Studiens syfte är således att göra en explorativ studie om hur styrning sker. Det uppnåddes genom en kvalitativ undersökningsmetod i form av kvalitativa intervjuer. En explorativ studie antas vara lämplig när kunskapen om ett fenomen är knapphändig och man har för liten kännedom om frågeställningen i förväg (Malterud 2009; Lundahl & Skärvad 2016). Valet av en explorativ studie motiverades genom att vetenskapen om hur stödfunktionerna styrs är begränsad. Den explorativa ansatsen syftar till att undersöka och skapa en uppfattning om styrningen (Sekaran & Bougie 2010, 103).

En kvalitativ metod valdes för att generera en större förståelse för hur respondenterna ser på sin omgivning men också hur de upplever styrningen och den ökade administrationen (Kvale & Brinkmann 2014, 41-47; Hall 2012). Respondenternas egna upplevelser är centrala i studien. Genom att ta del av respondenternas egna upplevelser och tankar kan en förståelse för hur styrningsarbetet bedrivs genereras och synliggöras.

Sett till studiens syfte valdes en abduktiv ansats genom hela studien. Abduktion innebär att teori och empiri successivt vävs samman och kan komma att omtolka varandra (Svensson 2015, 217). En abduktiv ansats valdes för att vid analyserandet av empirin kunna använda teorier och begrepp om styrning som en inspirationskälla för att upptäcka mönster och enskilda fenomen i empiri i stället för att använda teorin som en i förväg given mall. Redan från start hade jag ett antal teoretiska begrepp och teorier som potentiellt skulle kunna användas i analysen, men exakt vilka och hur de skulle appliceras fastställdes inte, förrän avsnittet om hela empirin genomgåtts (Alvesson & Sköldberg 1994). Den teoretiska referensramen har således förfinats och korrigerats under uppsatsens gång för att bättre passa ihop med det empiriska materialet. Den abduktiva ansatsen användes för att inte riskera att studien vid ett tidigt skede skulle fästa sig vid ett antal förutbestämda teorier (Frejes & Thornberg 2009).

3.1 Val av respondenter

Studieobjektet i denna studie utgörs av den tidigare utvecklingsavdelningen i Göteborgs Stad, då man där rent organisatoriskt fram till och med första juli 2018 hade en status av stabsfunktion (Tjänsteutlåtande dnr 0988/17). Valet av utvecklingsavdelningarna i Göteborgs Stad över andra offentliga organisationer baserades på den framträdande rollen som stödfunktionerna har haft inom stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs Stad, detta sedan den omorganisationen som gjordes år 2011. Vid denna omorganisation skapades ytterligare chefsled samt nya funktioner och befattningar (Tjänsteutlåtande dnr 0776/09). Studieobjektet utgörs således av stadsdelsförvaltningarnas stödfunktioner och mer specifikt utvecklingsavdelningen.

Utvecklingsavdelningen var en av de nya funktionerna som skapades. Det innebar att nya stödfunktionstjänster tillsattes. Införandet av utvecklingsavdelningen var en kraftsamling och en önskan om att ta sig an befolkningsperspektivet på ett annat sätt än vad man tidigare hade gjort. Sju specialismråden identifierades: miljö, folkhälsa, medborgardialog, kvalitet, EU, mänskliga rättigheter och stadsutveckling, vilket alla stadsdelar skulle arbeta med (Tjänsteutlåtande dnr 0776/09; Göteborgs Stad 2012).

Då studien syftade till att undersöka hur stab- och stödfunktionerna styrs, valdes stadsdelsdirektörer samt utvecklingsledare som intervjupersoner. Valet av tjänstemän och inte politiker grundas i tidigare forskning om att kommuner tenderar att utvecklas till svårkontrollerade koncerner där tjänstemännens inflytande ökar. Kommunen styrs enligt Hall (2012) i större utsträckning av människor som inte är politiskt tillsatta. Dagens managementstyrning är till stor del inriktad på att skapa effektiva organisationer snarare än demokratiska (Hall 2012). Det kan ses som ett hot mot demokratin då politiker och tjänstemän byter roller.

Valet av att intervjua stadsdelsdirektörer berodde på att de är de ytterst ansvariga tjänstemän som ansvarar för hela stadsdelens styrning samt att de har möjligt att påverka utformningen av stöd. Som stadsdelsdirektör arbetar man aktivt med och fattar beslut om stadsdelsförvaltningens styrning. Det innebär att respondenterna har en relevant kunskap i förhållande till studiens syfte och forskningsfråga vilket var fördelaktigt vid val av respondenter. Det var även av vikt att välja respondenter i stödfunktionerna i hopp om att erhålla information om hur de upplever styrningen. Utvecklingsledare valdes för att de är en ny typ av tjänstemannaroll som inte är direkt förankrade i kärnverksamheten. Valet av att intervjua utvecklingsledare och inte HR- specialister eller ekonomer

grundades i att utvecklingsledarnas administrativa uppdrag inte är lagstadgat och inte nödvändigt för att den kommunala verksamheten ska kunna bedrivas. Införandet av utvecklingsledare i Göteborgs Stad var en politisk prioritering (Tjänsteutlåtande dnr 0776/09; 0988/17).

Efter en genomgång av alla tio stadsdelsförvaltningarnas organisationsschema och hemsida konstaterades att alla stadsdelar hade en stadsdelsdirektör alternativt, en tillförordnad direktör. Studien inleddes med att förfrågningar via e-mail skickades direkt till samtliga stadsdelsdirektörer. Att lokalisera utvecklingsledarna var svårare då kontaktuppgifter till dem inte fanns tillgängliga på Göteborgs Stads hemsida. Det gjorde att e-mail skickades till samtliga stadsdelars förvaltningsbrevlådor för att via dem komma i kontakt med utvecklingsledare.

Totalt har 13 av 20 tillfrågade personer medverkat i studien, varav åtta stadsdelsdirektör och fem utvecklingsledare. Respondenterna är representerade från åtta av tio stadsdelar i staden. Utvecklingsledarna representerade olika specialistområden, detta för att få en bredd och möjliggöra ett mönster i styrningen oberoende av inriktning, profession eller politiskt prioriterat område. Specialistområdena var medborgardialog, miljö, folkhälsa, stadsutveckling och trygghet.

3.2 Insamling av data

Vid studiens inledande skede insamlades sekundärdata från vetenskapliga artiklar, böcker och styrdokument för att få en god förståelse för administration och styrning. Med utgångspunkt i den information som inhämtades formulerades uppsatsens problemområde och syfte. När problemområdet sedermera hade avgränsats inhämtades ytterligare sekundärdata för att kunna utforma en relevant referensram. En utförlig litteraturgenomgång var nödvändig då studien var av explorativ karaktär och det var av relevans att få en bred och utökad kunskap i ämnet (Sekaran & Bougie 2010, 103). Användning av sekundärdata har flera fördelar, kanske framförallt den stora mängd av data som finns att tillgå samt den goda tillgängligheten av denna data (Mälardalens högskola 2016). Sekundärdatas nackdelar finner man dock i att det material som fanns att tillgå inte tagits fram med uppsatsens specifika ändamål i åtanke. I och med detta är det viktigt att man utövar stor försiktighet vid användning av denna data och förhåller sig kritisk till den. Tertiär- och andrahandskällor har i största möjliga mån försökt undvikas för minska risken för felaktig eller förvrängd information. Sekundärdata valdes i stor utsträckning utifrån fackgranskade vetenskap-

liga artiklar men också utifrån böcker utgivna av erkända bokförlag, detta för att studien skulle få en hög validitet.

För studiens insamling av primärdata valdes intervjuer. Semistrukturerade intervjuer bedömdes vara den form som lämpade sig bäst i förhållande till studiens syfte och forskningsfråga. Det innebar att intervjufrågorna vilade på en formell grund, där ett antal frågor var förutbestämda men öppnade upp för reflektion och följdfrågor. Det kan tänkas skapa ett mer stimulerande samtal där respondenten kan tala fritt och öppet under intervjun och på så sätt utveckla sina svar vilket genererar en djupare förståelse för hur stödfunktionerna kan tänkas styras (Hedin, 1996, 5f).

Innan kontakt med respondenterna togs utformades en intervjuguide med hänsyn till Kvale och Brinkmann (2014) som menar att intervjufrågor ska vara korta, lätta och befriade från akademisk jargong. Strävan har varit att ställa öppna frågor som bjuder in respondenterna till den teoretiska referensramen men samtidigt lämna tillräckligt utrymme för respondenternas egna tankar och perspektiv (Kvale & Brinkmann 2014, 173ff).

Samtliga respondenter fick, i enlighet med vetenskapsrådets informationskrav, ta del av studiens syfte både vid förfrågan om att medverka samt i samband med intervjuernas genomförande (Vetenskapsrådet 2002). Respondenterna försågs med intervjufrågorna på förhand för att eliminera risken för ogenomtänkta svar. Tanken var att öka kvaliteten, eftersom respondenterna kunnat förbereda sig. I cirka 60 minuter pågick intervjuerna och genomfördes i form av personliga möten på respektive respondents kontor. Intervjuerna ägde rum mellan den 17 oktober och den 4 december 2018. Samtliga intervjuer spelades in, detta för att kunna koncentrera sig på den intervjuade genom att lyssna och ställa relevanta följdfrågor. Det möjliggjorde att intervjun kunde avlyssnas flera gånger och på så sätt minska risken för att en skev minnesbild återges (Kvale & Brinkmann 2015, 218-219). Samtliga respondenter blev tillfrågade och gav sitt samtycke till att intervjun spelades in. Intervjupersonerna delgavs även information om att de när som helst kunde avsluta intervjun utan att behöva uppge skäl till varför samt hur datamaterialet skulle hanteras. Vidare erbjöds alla respondenter anonymitet och all information som kan hänvisas till respektive stadsdel har plockats bort.

Som ett komplement till intervjustudien genomfördes en litteraturgenomgång med Göteborgs Stads styrdokument och riktlinjer. Detta genomfördes för att få en djupare förståelse för kommunens unika organisationsstruktur med

stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar men också för att få en större förståelse för hur staden är tänkt att styras.

3.3 Bearbetning, analys och tolkning

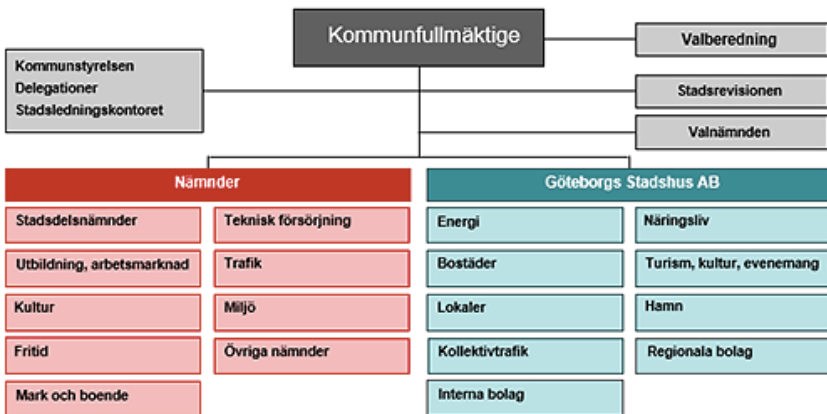
Efter respektive intervju skrevs relevanta resonemang och intryck ned för att sedan transkriberas från ljud till text i sin helhet. Att transkribera intervjuer kan ses som tidskrävande process (Kvale & Brinkmann 2015, 220). Dock ansågs det vara av relevans för studiens kvalitativa förhållningssätt. Tack vare transkriberingen var det lättare att bearbeta materialet och få ett mer rättvisande resultat.

Efter transkriberingen skrevs det empiriska materialet ut i sin helhet och lästes igenom ett flertal gånger innan sex teman identifierades med hjälp av den teoretiska referensramen. Temana var: *vad påverkar stöd, styrning av stöd, kontroll och tillit, nyckeltal, stödfunktionernas roll* och *organisationsförändring*. Data-materialet sorterades därefter in under respektive tema vilket sedermera kom att presenteras i resultatavsnittet. Kodningen av datamaterialet gjordes utifrån studiens syfte och frågeställning, detta för att i analysen kunna ställa det empiriska materialet mot den teoretiska referensramen.

4. Hur ser styrningen ut idag?

4.1 Övergripande organisering i Göteborgs Stad

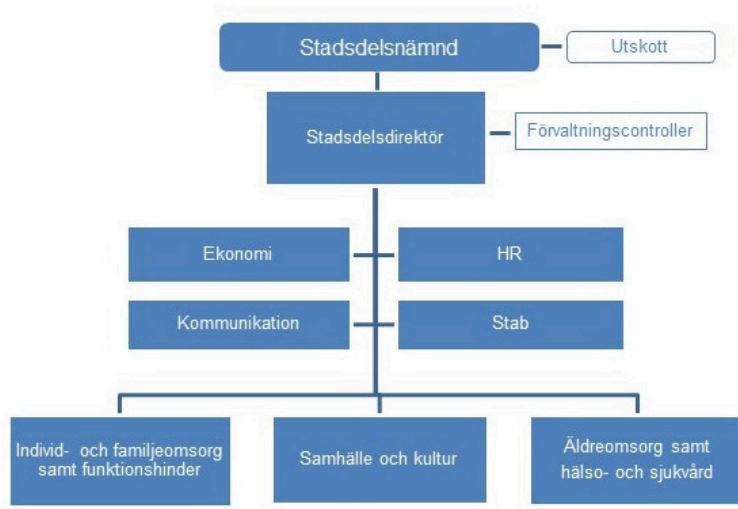
Göteborgs Stad är en stor organisation med omfattande och mångskiftande ansvar, dels utifrån vad kommunallagen kräver och dels utifrån vad politikerna och tjänstemännen bedömer är ändamålsenligt. Den politiska organisationen i Göteborgs Stad består av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen med nämnder och styrelser under sig. Kommunfullmäktige är Göteborgs Stads högsta beslutande organ (Göteborgs Stad u.å 2, 14ff). Ledamöterna väljs av kommuninvånarna genom allmänna val vart fjärde år. Fullmäktige beslutar om övergripande och principiella frågor som är viktiga för staden, allt från mål och riktlinjer till skattesatsen eller den årliga budgetramen. Kommunstyrelsen ansvarar för att leda, styra och samordna kommunens verksamhet. Utöver kommunstyrelsen finns det olika kommunala bolag och koncerner men också två typer av nämnder, stadsdelsnämnder och facknämnder. Stadsdelsnämnderna har ett geografiskt ansvar medan facknämnderna ansvarar för ett specialområde över staden (Ibid u.å 2).



Figur 1. Göteborgs Stads organisation

Kommentar: Göteborgs Stads organisationsschema 2018 (Göteborgs Stad u.å 1).

Stadsdelsnämnderna har tillsammans med stadsdelsförvaltningarna ett geografiskt ansvar för socialtjänst, stöd och service till funktionshindrade, biblioteks- och annan kulturell verksamhet samt folkhälsa. Stadsdelsnämnderna har det yttersta ansvaret för befolkningen som bor i respektive stadsdel (Göteborgs Stad u.å 2). Stadsdelsförvaltningarna är organiserade i sektorer samt i olika stödfunktioner. Sektorerna utgör kärnverksamhet och omfattar äldreomsorg, hälso- och sjukvård, individ- och familjeomsorg samt funktionshinder, samhälle och kultur. De administrativa stödfunktionerna arbetar med *ekonomi, personalfrågor, IT, utveckling, kansli* och *kommunikation* (Tjänsteutlåtande 0988/17). Se figur 2 nedan för ett exempel på hur en stadsdelsförvaltning kan vara organiserad.



Figur 2. Organisationsschema

Kommentar: Exempel på hur en stadsdelsförvaltning kan vara organiserad år 2018 (Göteborgs Stad u.å 3).

4.2 Göteborgs Stads styrsystem

I Göteborgs Stad arbetar det cirka 55 000 medarbetare i olika förvaltningar, bolag och koncerner. För att kunna möta medborgarna, brukarna och kundernas behov samt kunna använda stadens resurser på ett effektivt sätt har Göteborgs Stad tagit fram en gemensam riktning, ett sammanhållande styrsystem för hela

staden för att bättre kunna lyckas med detta. Grundprincipen är att stadens styrning tar sin utgångspunkt i *lagar* och *författningar* och i *den politiska viljan* men också hur stadens *invånare*, *brukare* och *kunder* som genom sin dagliga kontakt kan påverka kommunens verksamheter. För att förverkliga detta har staden konkretiserat styrdokument, definierat roller och tilldelats en resursram (Göteborgs Stad u.å 2). Men hur stödfunktionerna egentligen styrs kommer nedan att redogöras för, då stadens styrsystem endast är en riktlinje om hur man tänker att styrningen bör gå till.

4.3 Styrsituationen i stödfunktionerna

I detta avsnitt sker en beskrivning av den rådande styrsituationen i stödfunktionerna baserad på intervjustudien.

4.3.1 Vad påverkar stödfunktionerna?

Under intervjuerna har respondenterna fått resonera kring utvecklingen av stödfunktionerna och de nya administrativa yrkesrollerna som controllers, HR-specialister, kommunikatörer och utvecklingsledare. En klar majoritet ansåg att New Public Management tillsammans med den allmänna samhällsutvecklingen med ökade dokumentationskrav, kvalitetsarbete och ökat fokus på mätningarna har lett till behovet av mer administrativ personal. Respondenterna menade att det funnits en rädsla av att det har varit mycket kontroller vilket gjort att man skapat stora överbyggnader av administration.

I offentlig sektor ställs det krav från många olika instanser, vilket påverkar behovet av administrativ personal. Det handlar dels om uppföljningskrav från politiker och ledning på lokal nivå men också krav från fackliga organisationer och andra myndigheter som arbetsgivarverket, inspektionen för vård och omsorg (IVO), socialstyrelsen och skolverket. Respondenterna menar således att det går att se en trend från nationell till lokalnivå vad gäller krav på uppföljning. Kommunstyrelsens krav på uppföljningsrapporter och nyckeltal speglas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

De ökade kraven på administration och uppföljning har enligt respondenterna lett till att stödfunktionerna fått en mer framträdande roll.

"...om alla chefer bara skulle ägna sig åt alla de krav som ställs förutom att vara chef då skulle de inte kunna utöva ledarskap alls. Ska man kunna utöva ledarskap som är en framgångsfaktor för att få bra resultat då måste man säkerställa att cheferna får stöd. Att avlasta dem med administrativt arbete

och det är där stödfunktionerna kommer in så att chefer kan ägna sig åt att leda verksamheten” (Stadsdelsdirektör 3).

En annan viktig faktor som påverkar stödfunktionerna är omvärldens förväntningar och mer specifikt medborgarnas. Flera respondenter lyfter vikten och behovet av att förtydliga kommunens uppdrag. Det grundas i ett resonemang om att de offentliga verksamheterna tappat sitt grunduppdrag. Kommunmedborgarna ställer allt högre krav, allt från ökade informationskrav till en extraordinär service som inte rymms inom kommunallagen. Respondenterna menar att kommunikatörer är ett tydligt exempel på en sådan tjänst som utvecklats under senare år, detta då informationskravet är omedelbart och vid oklara besked blir kommunmedborgare upprörda. Hur mycket en kommun än informerar så uppfattar medborgarna att de har fått för lite information.

En av respondenterna tar resonemanget steget längre och hävdar att ”vi” är samhället och att det är vi själva som har förorsakat den ökade administrationen i offentlig sektor genom att ställa de här kraven. *”Vi får precis det samhälle vi förtjänar, så att stödfunktion är för att det efterfrågas saker och en del av det handlar om att ge huvudverksamheten utrymme att jobba med huvudverksamheten”* (Stadsdelsdirektör 1). Det i kombination med att Sverige är en av världens mest individualiserade länder samtidigt som vi har en samhällsgrund som utgår från ett samhällskontrakt med solidaritet.

”När går gränsen för att samhället ska ta både kostnaden och ansvaret för individualiseringen” (Stadsdelsdirektör 1).

”Vi måste någonstans, tror jag tillbaka till vad är vårt huvuduppdrag och börja prata om uppdraget och ansvaret för att genomföra uppdraget, inklusive att vara människa och samhällsmedborgare. Samhällskontraktet, skattetrotten och viljan att finansiera systemet sjunker parallellt med att kraven ökar” (Stadsdelsdirektör 1).

Respondenten menar att vi idag lever i ett samhälle där jaget och den enskilda individen går före gruppen och samhället som helhet, vilket gör att medborgarna efterfrågar det de själva vill ha eller är i behov av. Det skapar i sin tur behov av mer administrativ personal, indirekt nya stödfunktioner i offentlig sektor. Respondenten menar vidare att samhället måste bli bättre på någon form av kvalitetsdeklaration likt privat sektor. När man köper en bil vet man tydligt vad man får och vad man kan förvänta sig medan det offentliga är oklart. Kommun-

medborgarna saknar ofta kunskap om vad kommunen får göra, det vill säga den kommunala kompetensen och blir upprörda när deras behov inte tillgodoses.

Ytterligare aspekter som lyftes under flertalet intervjuer var hur politiken och det politiska läget påverkar stödfunktionerna. Beroende på vad som ligger i linjen och vad politikerna väljer att satsa på, påverkar det i sin tur behovet av administration och stöd från stödfunktionerna. För varje ny myndighet eller lokal satsning som genomförs skapas behov av ytterligare administrativ personal för att kunna implementera de nationella eller politiska besluten. Ett tydligt exempel som flera respondenter lyfte var införandet av utvecklingsavdelningen år 2011.

”Det som gjordes var att man identifierade specialistområden som vi skulle täcka, det är miljö, folkhälsa, medborgardialog, kvalitet och mänskliga rättigheter. Det var ju de områdena alla skulle täcka, dock var det inte sagt att alla skulle ha en person per områden men så blev det nästan” (Stadsdelsdirektör 7).

Vidare framgår det av empirin att det demokratiska läget påverkar behovet av administration. ”... när du inte har en tydlig majoritet måste du täcka upp från båda hållen. Det skapar i sin tur administration och det har vi nog både på nationell och lokal nivå framför oss” (Stadsdelsdirektör 4).

En samlad bild av respondenterna är att allmänhetens krav tillsammans med en samhällsutveckling har gjort att behovet av administrativ personal ökat. Men huruvida kostnaderna för stödfunktionerna har ökat eller inte skiljer sig mellan respondenterna. De menar att det beror på hur man räknar med overheadkostnader, då administration förekommer både centralt och ute i verksamheten men också i fackförvaltningarna. Den generella bilden av respondenterna är att stödfunktionerna har vuxit men att det är ett medvetet val, ett val att fortsätta implementera nya aspekter utan att sälla bort gamla metoder och arbetssätt.

”Det är klart overheadkostnad är stor idag för att tillgodose alla dessa krav men återigen är det ytterfaktorerna som påverkar vad vi ska göra och har i sin tur lett till att vi fått öka resurserna” (Stadsdelsdirektör 3).

4.3.2 Styrning av stöd

I intervjuerna med stadsdelsdirektörerna framkom det att resurstilldelning (budget), målsättning och lagkrav utgör grunden för styrningen av stadsdelarna och så även stödfunktioner, vilket ligger i linje med stadens övergripande

styrmodell. Hur stödfunktionerna egentligen styrs mer konkret är inte helt tydligt. Det förekommer lokala variationer samtidigt som stadsdelarna befinner sig i en större kontext vilket försvårar styrningen. När respondenterna under intervjun ombads reflektera över hur stödfunktionerna styrs var det många som inte tidigare hade reflekterat över det.

”...jag tror att man tänker alldeles för lite på det. Vi har ju mål och ramstyrning och jag vet att det har gått trender i det att stödfunktionerna är köp- och säljverksamhet men det blir ofta väldigt knöligt administrativt” (Stadsdelsdirektör 5).

Gemensamt för stadsdelarna är att de ekonomiska förutsättningarna sätter ramarna och utgör ett starkt styrmedel i stadsdelarna, detta då budgeten är överordnad. Budgeten lyfter fram de mål och uppdrag som är särskilt prioriterade av politiken och anger vad förvaltningen ska göra men inte hur. Kommunfullmäktiges budget är Göteborgs Stads övergripande styrdokument och är tänkt att styra stadens utveckling. Styrning via ekonomi är enligt respondenterna det lättaste sättet att styra på då man har något att ”ta på”.

Grundprincipen för stödfunktionernas resursram är att behovet av stöd måste vara existensberättigat för verksamheten, det vill säga indirekt är det sektorcheferna som avgör om förvaltningen har för lite eller för mycket stöd. Det innebär enligt respondenter att stödfunktionernas budget både kan minska och öka beroende på behov. Samtidigt menar respondenterna vidare att det nästin-till alltid handlar om att det finns för lite resurser till stöd och möjligheten att backa upp cheferna så som önskat. Det finns en ständig förväntan på att HR och ekonomi ska leverera mer än vad de gör. Efterfrågan är således större än tillgången på resurser.

Stadens men också stadsdelarnas prioriterade mål, direktiv och uppdrag är andra exempel på hur styrningen sätter sin prägel på organisationen. Flera respondenter menar att Göteborgs Stad har en uppsjö av övergripande styrdokument, policys och riktlinjer och att det snarare handlar om att skala ner och ta ut det viktigaste. Styrdokumentet är således ett stöd åt respondenterna.

De politiska målen fastställs av kommunfullmäktige som sedan bryts ned i respektive stadsdelsnämnd i ett mål- och inriktningsdokument (stadsdelsnämndens budgettram) som är unikt för stadsdelens nuläge. Majoriteten av respondenterna är eniga om att de politiska målen huvudsakligen inte är riktade direkt till stödfunktionerna utan till kärnverksamheten.

"De är ju inte till för sig själva utan för att stötta verksamheterna att klara, att de får rätt förutsättningar att klara måluppfyllelsen. På så sätt blir det en styrning av stödfunktionerna" (Stadsdelsdirektör 6).

"Det viktigaste för oss på ekonomiavdelningen är ju att titta på fullmäktiges mål och hur vi bäst kan hjälpa sektorerna att uppnå dem. Och det är inte alla som tänker så, att vi inte har ett eget syfte och att fullmäktiges mål relaterar inte till hur vi på ekonomiavdelningen relaterar till miljömålen utan det vi verkligen kan göra är när vi kan få sektorerna att få bättre måluppfyllelse och det är då det spelar roll" (Stadsdelsdirektör 4).

Enligt respondenterna styrs stödfunktionerna således via uppdrag, aktiviteter och strategier från stadsdelsdirektören om att hjälpa verksamheterna att nå måluppfyllelsen eller att arbeta med sjukfrånvaron i enlighet med den politiska målsättningen.

Andra respondenter hade en annan åsikt och menade att de politiska målen visst kan vara riktade direkt mot stödfunktionerna, framförallt när det gäller utvecklingsledarnas politiserade uppdrag. Är ett område prioriterat i budgeten påverkas stödfunktionerna i allra högsta grad enligt utvecklingsledarna. En av respondenterna arbetar som *utvecklingsledare medborgardialog* och menar att hen nästintill bara styrs av den politiska målsättningen om att öka göteborgarnas möjlighet till delaktighet och inflytande.

"När det kommer till medborgardialog, allt kommer från nämnden" (Utvecklingsledare 4).

"Medborgarbudget finns aldrig i KFs budget utan det är något som den här nämnden valt att besluta om. Och då påverkas jag helt utav dem" (Utvecklingsledare 4).

Styrning av stöd sker vidare på övergripande nivå genom linjevägen men också genom att tydligt signalera varför stöd finns och vem de är till för då detta ofta glöms bort enligt respondenter. Som förvaltningens högsta tjänsteman menar en annan respondent att hen inte är inne i stödfunktionernas verkstad utan att det helt och hållet är professionsstyrt och att det är upp till respektive chef att avgöra. Som direktör styr hen stödfunktionerna framförallt genom politiserade uppdrag till cheferna men också genom att tala om vart stödet ska riktas, det

vill säga mot första linjefejen men också att man ska utbilda "närsstödet" ute i verksamheten för att få en så effektiv organisation som möjligt.

En annan respondent menar att hen styr stadsdelen på samma sätt oberoende om det är stödfunktioner eller kärnverksamhet. *"Jag styr dem på samma sätt. Jag har samma typ av uppföljningssamtal med mål, uppdrag och vad man ska leverera. Men sen efterfrågar inte staten samma saker till alla"* (Stadsdelsdirektör 8).

Ytterligare anser respondenterna att stödfunktionerna styrs av att det finns en förvaltningsledning och en lagstiftning vilket i sig påverkar styrningen. Det beror också på vilka signaler och budskap stadsdelsdirektören och förvaltningsledningen sätter i organisationen. Av det empiriska materialet är det tydligt att stadsdelsdirektörerna sätter sin egen prägel på organisationen beroende på vad hen själv tycker är viktigt men också beroende på erfarenheter och ledarskapsstil. *"Det är olika kulturer och klimat i stadsdelarna. Det märks, känns och präglar hur man kan styra stadsdelarna"* (Stadsdelsdirektör 7).

"Jag är mycket dialogbaserad, värdegrundsbaserad och pratar mycket om värdegrund, brukarinflytande. Det är sånt som är viktigt för mig men också tillit, så det präglas mycket i mina budskap" (Stadsdelsdirektör 6).

En annan respondent menar att hen som stadsdelsdirektör framförallt rekryterar chefer som ligger i linje med ens egna åsikter och värderingar vilket i sig underlättar stadsdelsdirektörens styrning.

"Det är stor skillnad på vad jag tycker och vad hon som satt innan mig tyckte och då återigen har jag makt och då ser stödet ut så och jag tycker så och då rekryterar jag sådan som tycker som jag" (Stadsdelsdirektör 4).

Andra aspekter som belystes under intervjun var hur Göteborgs Stad som kommun påverkar stadsdelarnas styrning. De menar att stadsdelarna befinner sig i en komplex politisk organisation med flera aktörer som påverkar styrningen.

"När man jobbar i en politisk organisation så blir det inte alltid renodlad styrning...vi har många olika styrsystem. Samtidigt vi har LOV (lagen om valfrihet), skolpeng och ytterligare skolpeng och det gör ju att det blir komplext" (Stadsdelsdirektör 5).

En annan respondent menar att Göteborgs Stad har byggt upp en gigantisk matrisorganisation i och med organisationens utformning med stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar vilket i sig försvårar styrningen, detta då ingen riktigt vet vem det är som bestämmer. Ingen stadsdel är överordnad den andra vilket

enligt respondenterna innebär att alla stadsdelsdirektörer fattar olika beslut då ingen äger sanningen. Samtidigt måste varje stadsdelsdirektör ständigt lobba för sin egen verksamhet om att få så mycket resurser som möjligt till stadsdelen.

... det som är både stadens styrka och nackdel är att vi har byggt upp en gedigen matrisorganisation där alla direktörer träffar varandra i 10-gruppen. Och alla HR-chefer och medarbetare träffas i 10-grupper. Och det är klart ingången har ju varit hela staden perspektiv med likvärdighet men också kunna hjälpa varandra både kunskapsmässigt men också resursmässigt. Ibland styrs vi kanske mer av "staden" om jag får säga det lite mer luddigt för vem är det då? Till exempel en HR-avdelning och HR direktör som säkert sätter en agenda för staden om vad man har att förhålla sig till, och det behöver man ju förhålla sig till i den egna förvaltningen. Vad innebär det för oss? Och det är ju inte alltid så enkelt, att få ihop en verksamhet som också tycker något, sen en nämnd som tycker något annat än staden. Det är klart det blir svårt ibland" (Stadsdelsdirektör 7).

"Varje stadsdel har ett eget geografiskt fokus, så alla kämpar om att få så mycket resurser av den totala kakan som ändå Göteborgs Stad har. Så det handlar om att få en tårtbit för sin egen stadsdel" (Stadsdelsdirektör 3).

I intervjuerna med utvecklingsledarna framkom det ännu tydligare att staden som helhet styr stadsdelarnas behov av stödfunktioner. Byggnadsnämnden, trafiknämnden och fastighetsnämnden, det vill säga facknämnderna, kräver enligt stadens övergripande reglemente att alla stadsdelar ska arbeta med stadsutveckling. Det innebär att alla tio stadsdelsförvaltningar har minst en administrativ person som arbetar med detta. *"Stadsdelarna ska vara med enligt reglementet men vi äger inget, vi bygger inget, vi har ingen mark så vi är mer en intern lobbyorganisation"* (Utvecklingsledare 3). Enligt respondenter förekommer det ett gap mellan stödfunktioner och kärnverksamhet då man inte är insatt i vad respektive verksamhet eller avdelning gör. Många av stödfunktionernas verksamheter är dessutom inriktade på strategisk nivå snarare än operativ verksamhet.

4.3.3 Kontroll och tillit

Under flera av intervjuerna vidhölls vikten av att den ökade administrationen beror på ökad kontroll i offentlig sektor och att Göteborgs Stad bland annat har för många interna rutiner och kontroller.

"Vi har kontroller efter kontroller för att ingen ska göra bort sig. Det skapar administration och behov av stöd" (Stadsdelsdirektör 3).

*"Mitt huvudbudskap är att det som har hänt de senaste 20 åren är att varen-
da kotte på stadsnivå men också regeringsnivå har kommit på att detaljstyra
verksamheterna allt mer, enorma krav på skola och äldreomsorg... det är de
som gör att vi måste ha fler administratörer som måste följa upp det som alla
andra vill att vi ska jobba med" (Stadsdelsdirektör 3).*

Samtidigt menar respondenten vidare att administrationen har nått sin topp och att man mer och mer försöker förenkla styrningen med hjälp av tillit men också att ta bort onödiga uppföljningsrapporter, något som politikerna både på lokal men också nationell nivå börjat med på senare år. Andra respondenter menar att begreppet tillitsbaserad styrning har blivit en trend, något som man egentligen alltid har arbetat med, då tillit och kontroll går hand i hand.

"Jag tycker att det är grunden för ett gott ledarskap att man har stor tillit och det är inte motsättning till kontroll. Kontroll är ett så negativt ord, men lagar och regler är grunden men man måste få göra fel och ta ansvar för det man gör" (Stadsdelsdirektör 5).

I intervjuerna med utvecklingsledarna är det tydligt att respondenterna har ett stort utrymme och tillit att agera på egen hand utifrån sin profession. Enligt vissa respondenter är det nästintill ett för stort handlingsutrymme då respondenten saknar återkoppling på de arbeten hen gör. Att arbeta som *utvecklingsledare miljö* i en stadsdel där miljö inte är prioriterat i budgetens mål och inriktningsdokument leder enligt respondenten till att hen kan göra näst intill vad som helst utan att bli ifrågasatt. Politiker och förvaltningsledning kommer enligt respondenten inte att ifrågasätta eller begära ut information så länge det inte är politiskt prioriterat i nämnden.

"Man vill ju signalera det som går bra eller det här behöver vi göra bättre men om det här aldrig får någon reaktion så blir det ett meningslöst arbete" (Utvecklingsledare 4).

"Man vill ändå ha en reaktion även om man inte vill bli detaljstyrd, för nu fungerar inte det här" (Utvecklingsledare 4).

Ett annat exempel som nämndes i intervjuerna är relationen mellan politiken och förvaltningen. Enligt respondenterna har förvaltningen en god relation med presidiet och där finns det en tydlig skiljelinje mellan ”vadet och ”huret”.

”Vi är inte så hårt styrda som många tror, utan det är väldigt tydligt att politikerna definierar vad vi ska göra men inte hur vi ska göra saker, det bestämmer vi själva och där finns jättemycket utrymme att diskutera hur frågor” (Stadsdelsdirektör 3).

Flera respondenter menar att relationen mellan politiken och förvaltningen har utvecklats under flera års tid där nämnden de första åren hade 25 mål och 50 uppdrag till att idag ha fem mål och ett begränsat antal uppdrag. Nämnden har således utvecklat en relation till förvaltningen där man utvecklat en ansvarskultur där man litar på varandra. Nämnden har dessutom förstått att för att få en organisation att fokusera på rätt saker måste man prioritera, man kan inte fokusera på allt. Respondenterna menar vidare att det alltid finns en risk i relation mellan förvaltningen och nämnden då man har olika uppdrag och bakgrunder. Som tjänsteman har man enligt respondenterna mer makt än nämnden på grund av ett kunskapsövertag.

”Jag har väldigt stor makt i den meningen hur vi verkställer politiska ambitioner på bästa sätt” (Stadsdelsdirektör 1).

”...det är alltid en risk och man måste vara väldigt ödmjuk och förstå att vi har olika uppdrag politiker och tjänstepersoner och att vi har olika logiker och att jag måste tänka på hur jag kan hjälpa dem att styra det de tycker är viktigt och kunna svara på frågor och man får inte missbruka det” (Stadsdelsdirektör 5).

4.3.4 Nyckeltalens roll i styrningen

När respondenterna under intervjun ombads reflektera över nyckeltal och uppföljning var det tydligt att stadsdelarna har många instanser som kräver mätningar och att det finns ett intresse av att följa produktiviteten men att det gått till överdrift i kärnverksamheten. En respondent menar att stadsdelarna generellt sett är dåliga på använda de uppgifter som finns och att man snarare försöker komma på nya arbetssätt istället för att analysera och dra slutsatser från det som redan finns.

"Jag ser att det har fått ett syfte, det har blivit överordnat vad som egentligen är effekten för våra kommuninvånare. Vi mäter ju alldeles för mycket, det har blivit mycket utifrån NPM som egentligen inte säger något om kvaliteten" (Stadsdelsdirektör 6).

Vad gäller uppföljning i stödfunktionerna är det inte lika självklart hur det går till enligt respondenterna. Den samlade bedömningen är ändå att det inte finns någon mätning men att det kanske inte heller utgör ett problem. Stöd måste nämligen mätas i förhållande till hur man avlastar kärnverksamheten.

"Vi mäter i förhållande till befolkningen, leverans av huvuduppdrag och då kan man tänka sig att stödfunktionernas roll är att stötta för att kunna utföra uppdraget" (Stadsdelsdirektör 1).

"Det är kanske inte rätt att ha fokus på stöd på det sättet då de jobbar för verksamheten och är del av verksamheten, utan det är mer hur vet vi att vi är effektiva. Men jag tror att det finns mycket att göra, att man skulle kunna hitta bättre mått" (Stadsdelsdirektör 5).

I likhet med ovan resonemang menar andra respondenter att uppföljningen till stor del handlar om att göra en bedömning på övergripande plan om man har rätt dimension av stöd men också att kunna avgöra hur många chefer en ekonom eller HR-specialist kan stödja för att få kvalitet. De få uppföljningar som faktiskt görs är av kvalitativ karaktär där respondenter skriver en skriftlig utvärdering. Den skriftliga utvärderingen säger enligt respondenterna inget om hur effektiv organisationen egentligen är. Andra respondenter menar att uppföljningarna och utvärderingarna till viss del blir skev då de mäter sitt eget arbete och sedan redovisar det man själv tycker är relevant. Man menar således att det går att "snygga till måtten" då det inte finns några detaljmått. En annan respondent menar att det till stor del handlar om att ha ryggen fri och att utåt sett visa att man arbetar med frågor som är moderna och av samhällsintresse såsom hbtq-, miljö- eller mänskliga rättigheter utan att det egentligen får någon effekt.

"De senaste åren har jag lärt mig en massa nya ord, det ska omhändertas, det ska paketeras, det ska säkerställas. Det är en massa ord där man ska säkerställa säkerställandet och jättegärna säkerställa säkerställandet igenom för att man ska ha ryggen fri" (Utvecklingsledare 1).

"Allt ska vara finare än vad det är och jag kan inte se mig själv i spegeln. Det är därför jag inte längre kan vara chef på den här nivån" (Utvecklingsledare 1).

4.3.5 Stödfunktionernas roll

Ett av teman som diskuterades under intervjuerna var stödfunktionernas roll i förvaltningen. Respondenterna menar att stödfunktionerna kan tänkas ha olika uppdrag, dels utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv där stöd ska ge förutsättningar för att leda och fördela arbetet allt från budget, verksamhetsstyrning och kontroll. Stödfunktionernas roll innebär också att arbeta med processer som inga andra verksamheter arbetar med.

Flera respondenter lyfter vidare vikten av att stödfunktionerna måste inse att de är stödfunktioner, det vill säga att de ska underlätta och möjliggöra tillvaron för chefer, så att dessa kan ägna sig åt rätt saker och att stödfunktionerna är för dem och inte tvärt om. Ett stort dilemma enligt respondenterna är att få stödfunktionerna att ses som en tillgång snarare än en belastning i organisationen. Ett första steg är att få organisationen att förstå att det finns hjälp att få. Andra respondenter menar att det beror på hur man ser på stödets roll i förvaltningen.

"Antingen är man stöd där man passivt sitter och väntar på att verksamheterna behöver hjälp eller så är man engagerad och gör egna analyser och tar ansvar för verksamhetens utveckling" (Stadsdelsdirektör 4).

Andra exempel som nämndes vad gäller stödfunktionernas roll var hur stadsdelsförvaltningarna hade utformat sin ledningsgrupp. I förvaltningens ledningsgrupp sitter stödfunktionschefer men också sektorschefer. Att döma av intervjuerna är sektorscheferna nästan alltid i underläge. *"Vi har tre sektorschefer och vi har fyra stödfunktionschefer, nämndsekreterare och jag själv. Verksamheterna är per definition i underläge"* (Stadsdelsdirektör 4). Enligt respondenterna leder utformningen av ledningsgruppen i sig inte till skillnader i hur man styr. Dock menar man att detta är viktigt att ha i åtanke då stödfunktionerna kan uppfattas som dominanta.

"Jag tror att verksamheterna ibland tycker att stödfunktionerna är dominanta i ledningsgruppen då det är mycket tidsplaner och sånt de tar fram men då får man tänka man gör det som en hjälp för verksamheterna och mig. Men det blir lite ibland att de lever sitt eget liv men det gäller att de är lyhörda"

och faktiskt kan ändra inriktning utifrån vad verksamheterna behöver och att man har en bra dialog kring det. Men sen är det säkert att vissa funktioner kan få en stark ställning beroende på vilken bakgrund förvaltningschefen har” (Stadsdelsdirektör 5).

Annan respondent för ett liknande resonemang och menar att:

”...man får inte blunda för att stödfunktionerna befinner sig alltid per definition nära ledningen och all verksamhet som befinner sig nära ledning blir synliggjord och får mer resurser vad det än är. Det är klart det är lättare” (Stadsdelsdirektör 4).

Det viktiga enligt respondenterna är att ha en transparent öppen diskussion i ledningsgruppen inför varje budgetarbete för att stödfunktionernas resursram inte ska skena iväg. Det handlar dels om att ifrågasätta vilka resurser man ska ha samtidigt som de ska bygga på de uppdrag man får från politikerna men också från verksamheten och ledningens behov. Andra respondenter menar att de som sitter i ledningsgruppen inte sitter där för sin egen sektors eller verksamhets skull utan för ett helhetsuppdrag och att det är chefernas arena för att kunna fatta ett beslut.

”Jag tänker att stödfunktionernas uppdrag återspeglas av hur väl vi håller ihop ledningen i förvaltningsledningen för det är där det börjar och slutar ändå. För är vi överens om saker och ting tillsammans och då är det ändå det vi leder och styr på och det vi ska följa upp. Vi behöver hitta incitament och belöningar för det som sker oss emellan för vi är väldigt styrda av det som är i linjen och att det är linjen som gäller. Samtidigt vet vi ju att organisationsträdet bara är en ruta på ett papper och att det ska inte påverka mitt arbete utan det bestämmer man själv” (Stadsdelsdirektör 7).

4.3.6 Organisationsförändring

Ett annat tema som genomgående belystes under intervjuerna var Göteborgs Stads omorganisation. Den första juli 2018 lämnade alla förskolor och grundskolor stadsdelsförvaltningarna organisatoriskt och bildade två egna fackförvaltningar, en för förskolan och en för grundskolan. Enligt respondenterna har detta medfört stora ekonomiska omställningar, då de tog med sig nästan hälften av stadsdelens ekonomiska resursram. Parallellt med detta befinner sig Göteborgs Stad i en stor demografisk utveckling där behovet av att få hjälp bland

befolkningen ökar mer än resursramen enligt respondenterna. Det har gjort att samtliga stadsdelar har gjort en rejäl genomlysning av det administrativa stödet.

Enligt respondenterna är risken större att man bygger administrativa stödfunktioner i goda ekonomiska tider där man kan expandera. I dåliga ekonomiska tider är det tvärt om och då riktar man blickarna mot stödfunktionerna. I intervjuerna är det tydligt att alla stadsdelar står inför stora ekonomiska utmaningar inför 2019, vilket har gjort att man har genomlyst alla förvaltningar och gjort sig av med administrativ personal som inte är lagstadgad. Samtidigt menar respondenterna att det är en avvägning vilka typer av administrativ personal man gör sig av med så att det inte får motsatt effekt. Andra respondenter menar att stödfunktionerna idag är otillräckliga och inte hinner med sina uppdrag.

”Men jobbar man i en förvaltning som inte har en ekonomisk press är det nog lättare att man bara bygger på hela tiden... utan att ta bort något eller ifrågasätter. Men i stadsdelarna idag är det så tajt att det inte finns möjlighet” (Stadsdelsdirektör 5).

”Politikernas standardformulering när det gäller att spara pengar är... vi ska spara pengar på administration och i begreppet administration ingår allt som görs ovanför de medarbetare som genomför arbetet på fält så chefer, administratörer, stödfunktioner allt är administration. Och det är där man riktar de flesta besparingar. Det kan bli kontraproduktivt då man inte kan ha för många underställda och man måste se chefers möjlighet till ledarskap annars kan det slå tillbaka genom högre sjuktal, personalomsättning som vi inte kan kontrollera och då blir det problematiskt” (Stadsdelsdirektör 3).

Att döma av intervjuerna är det tydligt att stödfunktionerna nått sin topp och att det idag handlar om att effektivisera, få igång en digitalisering- och automatiseringsprocess. Samtidigt är viktigt att belysa att samtliga respondenter anser att stödfunktionerna har en central roll i förvaltningen och att man inte skulle klara sig utan dem.

5. Analys

Av resultatredovisningen kan det konstateras att det inte finns ett enkelt och entydigt svar om *hur styrningen av stödfunktioner sker och av vem?* Flera aspekter är viktiga att ta hänsyn till när det kommer till styrning inte minst den kommunala kontexten. I analysen kommer resonemang baserat på kategorisering och mönster av det empiriska materialet att relateras till den teoretiska referensramen, detta i syfte att försöka förstå styrningen i relation till det ökade administrationssamhället.

5.1 Vilka styrningsaktiviteter och aktörer går att identifiera?

Sett till studiens fokus på styrning och de teoretiska utgångspunkterna är det tydligt att en mängd olika styrtekniker används parallellt och utav olika aktörer och därmed påverkar förvaltningens verksamheter. Regel-, resultat- och klanstyrning tillsammans med de olika domänerna utgör en central dimension när det gäller styrning och så även i detta fall. Att många typer av styrning används innebär dock inte att det sker en hög grad av styrning.

5.1.1 Regelstyrning

Regelstyrning har i tidigare litteratur lyfts fram som den övergripande formen av styrning där fokus förs mot processer och hur saker och ting ska göras. I empirin uppgavs lagkrav tillsammans med styrdokument som en grund för styrning av stödfunktioner. Hur lagar och regler styr stödfunktionernas arbete är dock svårt att utläsa av empirin. Det som framgår är att Göteborgs Stad har en uppsjö av styrdokument, policys och riktlinjer som fastställs på förvaltningsnivå, en del av den administrativa domänen. De övergripande styrdokumenterna används främst som referensmaterial i specifika frågor och inte som direkta styrmedel, då styrdokumenterna är ett stöd snarare än ett riktat krav. Den stora mängden av styrdokument gör att de upplevs som oseriösa eller oprioriterade då man känner att det är orimligt att allt som sägs i dessa skulle kunna implementeras. Styrdokumenterna kan därför inte ses som en del av styrningen.

Av empirin går det också att utläsa att regelstyrning från stads- och regeringsnivå har kommit att påverka behovet av stödfunktioner sedan införandet

av New Public Management. Dock finns det inget resultat som tyder på att stödfunktionerna skulle vara detalj- eller regelstyrda själva, utan deras roll är att bistå i styrningen av andra delar av verksamheten. Tvärtom ser styrningen av stödfunktionerna ut att vara väldigt generell där stödfunktionerna ges ett stort handlingsutrymme för sin profession, något som snarare tyder på hög tillit och kulturell styrning.

Ser man till forskningsresultatet är regelstyrningen begränsad i stödfunktionerna. Att de lagar och regler som reglerar stödfunktionernas arbete skulle skapa en lokal regelstyrning för att kontrollera och följa upp stödfunktionernas arbetsprocesser är svårt att se. Det går dock inte att helt utesluta att så skulle vara fallet, men om regelstyrningen skulle varit närvarande borde den ha framkommit tydligare i empirin.

5.1.2 Resultatstyrning

Resultatstyrning är den vanligaste formen av styrning enligt tidigare litteratur och innebär att organisationen styr sina anställda mot uppsatta kvantifierbara resultatmål. Från empirin framkom det att stadsdelarna som helhet har ett starkt fokus på måluppfyllelse och att stödfunktionerna aktivt ska arbeta för att underlätta och stödja verksamheterna till att nå måluppfyllelsen. Den övergripande styrningen sker av den politiska domänen genom kommunfullmäktiges prioriterade mål och uppdrag som sedan bryts ned i respektive stadsdelsnämnd i ett mål- och inriktningsdokument. Stadsdelsförvaltningarna och verksamheterna får därefter i uppdrag att arbeta med de politiska målen. De politiska målsättningarna relateras till de ekonomiska ramarna och återfinns i budgeten. Det innebär således att stadsdelsförvaltningarnas budget kan betraktas som resultatstyrd i förhållande till stadsdelen som helhet. Man kan alltså se att både den politiska och administrativa domänen skulle kunna ha ett intresse av resultatstyrning utav stödfunktionerna, då främst deras påverkan på kärnverksamheten.

De politiska målsättningarna är inte direkt relaterade till stödfunktionerna, vilket innebär att stödfunktionerna endast påverkas indirekt via uppdrag, aktiviteter, och strategier från stadsdelsdirektören. Det vill säga det är den administrativa domänen och inte den politiska som främst styr stödfunktionerna. De resultat man vill uppnå är ofta, om inte alltid, i direkt koppling till kärnverksamheterna och inte till stödfunktionerna. Detta gör att stödfunktionerna i sin tur kopplas loss från resultaten och måluppfyllelsena och den effekt man har sällan mäts.

Resultatet visar på att stödfunktionerna styrs av andra uppföljningsmått än vad som skulle ligga i linje med NPM. Det är kvalitativa utvärderingar där respondenterna redogör för vad de har gjort snarare än uppnådda resultat. Det finns inga tydliga nyckeltal kopplade direkt till stödfunktionerna vilket innebär att det inte går att säga något om hur effektiva stödfunktionerna egentligen är eller hur de avlastar kärnverksamheten.

Enligt empirin är det en ständig avvägning så att det inte blir för mycket kontroll och interna rutiner som därmed riskerar att gå till överdrift. Tydligt är att uppföljningar och utvärderingar har blivit en tids- och resurskonsumerande aktivitet generellt i stadsdelarna, även i stödfunktionerna. Trots detta upplevs det inte att dessa utvärderingar används i syfte att styra eller förbättra stödfunktionerna, vilket innebär att det är svårt att se styrningen som varken diagnostisk eller interaktiv, tankarna förs snarare mot legitimitet och löskoppling.

Vad som kanske är än värre är att de politiska nämndmålen, som är avgörande för vad förvaltningen kommer att prioritera och således vad som efterfrågas av tjänstemännen i stödfunktionerna, ofta ändras. Är ett mål inte längre prioriterat av politikerna blir arbetet utfört av stödfunktioner som jobbar med just dessa mål ett ”meningslöst arbete” då uppgiften saknar en beställare. Det går därmed att ifrågasätta om vissa av stödfunktionernas verksamheter endast är ett spel för galleriet, för att upprätthålla en fasad av att man arbetar med exempelvis miljö eller andra aktuella frågor.

5.1.3 Klanstyrning

Den tredje styrningskategorin är klanstyrning vilken går ut på att bygga en ansvarskultur för att på så sätt styra organisationen genom tillit och förtroende till medarbetarnas kompetens. Av resultatet framgår att stadsdelsdirektörer (den administrativa domänen) sätter sin egen prägel på organisationen. Man försöker bygga upp en kultur där man överlåter ansvar och utövar tillit till verksamheter och stödfunktioner på lägre nivå. Det man vill uppnå är en organisationsstruktur där alla delar har ett eget handlingsutrymme att fatta beslut utan att det först måste förankras högre upp i organisationen. Detta påverkar i sin tur hur man styr stadsdelarna.

”Det är olika kulturer och klimat i stadsdelarna. Det märks, känns och präglar hur man kan styra stadsdelarna” (Stadsdelsdirektör 7).

Enligt empirin har stadsdelarna utvecklat en ansvarskultur där man går mer mot tillit och försöker minska onödiga kontroller och uppföljningsrapporter.

Samtidigt visar empirin att trenden med tillitsbaserad styrning egentligen inte är en nyhet, det har alltid funnits en viss klanstyrning. Det handlar om att hitta en kombination och balans mellan tillit och kontroll för att få ett gott ledarskap. I tidigare litteratur har klanstyrning och den kulturella styrningen lyfts fram som ett komplement till regelstyrning och resultatstyrning, där en kombination av dessa tre är att föredra.

Det framgick även i empirin att respondenterna gärna ser en utökad klanstyrning, där stadsdelsdirektörernas tillit till tjänstemännen höjs samt att utveckling premieras. Målet med detta är att minska den upplevda onödiga administrationen. Att utveckla en kultur där mod och förbättring belönas kan liknas vid en interaktiv styrning där kvalitativa utvärderingar snare används för att förbättra verksamheten än legitimerande kontroller. Om detta är ett mål stadsdelsförvaltningarna aktivt arbetar för är svårt att säga, då det inte framkom av denna empiri.

Hur klanstyrning tillämpas i stödfunktionerna är svårt att se, då mycket av den kulturella styrningen formas i ledningsgruppen. Det som går att se är att stödfunktionerna har ett stort handlingsutrymme och möjlighet att utforma sitt arbete på egen hand vilket ligger i linje med klanstyrningen och den professionella domänen. Stödfunktionerna tillhör dock den administrativa domänen organisatoriskt, men styrs enligt det empiriska materialet snarare som den professionella domänen utan att vara klientorienterad.

5.1.4 Övrig styrning

Budgetstyrning är en ytterligare form av styrning som skulle kunna implementeras i stödfunktionerna. Av empirin framgår det att stödfunktionerna endast erhåller en ekonomisk budgetram för varje stödfunktion. Budgeten används alltså inte som aktivt styrmedel utan stödfunktionerna ges i princip en klumpsumma att själva fördela inom verksamheten.

Att Göteborgs Stad har en matrisorganisation med stadsdelsförvaltningar och facknämnder är en aspekt av styrning som inte får glömmas. Det upplevs ibland som att stödfunktionerna styrs av två herrar, vilket kan tänkas försvåra styrningen när dessa ställer krav som inte är kompatibla eller när man måste prioritera mellan vad stadsdelen och fackförvaltningen vill. Det innebär att det kan förekomma konflikter inom en och samma domän.

Att döma av tidigare litteratur är det viktigt att uppmärksamma att olika delar av organisationen kan och bör styras på olika sätt. Det grundas i ett antagande om att fokus bör ligga på aktiviteter snarare än organisationen som helhet.

Det innebär att stödfunktionerna på förhand kunde förväntas styras på annat sätt än kärnverksamheten. Av empirin går det utläsa att stadsdelsdirektörer styr sektorchefer och stödfunktionschefer på liknande sätt, men att staten och de lokala politikerna inte efterfrågar samma typ av information från stöd. Stödfunktioner styrs därmed på annat sätt än kärnverksamheter.

Utifrån frågeställningen *vilka styrningsaktiviteter och aktörer går att identifiera*, kan studien konstatera att Göteborgs Stad har en kombination av olika styrningsaktiviteter och aktörer parallellt i stödfunktionerna. Styrningen sker främst i form av en indirekt resultatstyrning och klanstyrning. Det finns en stor mängd styrdokument som verkar vara tänkta att användas för styrning, men som inte används. De politiska målen är inte riktade direkt mot stödfunktionerna och det går inte heller att återfinna några nyckeltal. Det gör att den styrning som faktiskt tillämpas är uppdragsbeskrivningar om att hjälpa kärnverksamheten att nå de politiska målen men även en kulturell styrning i form av tillit. Det innebär att det är en vag styrning i stödfunktionerna även om det i en första anblick kan tyckas finnas många olika styrinitiativ och aktiviteter samtidigt.

Att klanstyrning är en av de två dominerande styrprinciperna kan förklaras av att kännedom om effektiva processer är begränsade samtidigt som det föreligger svårigheter att mäta stödfunktionernas utfall. Enligt agentprincipalteorin finns det risker med klanstyrning då principalen inte kan lite på att agenten gör som den ska, vilket skulle kunna tillämpas i detta fall då det är svårt att både mäta och styra stödfunktionerna. Stödfunktionerna skulle således lättare kunna tillskansa sig ökade resurser i och med den vaga styrningen. Detta är dock inget denna studie kan bekräfta även om det potentiellt skulle kunna vara en förklaring till den ökade administrationen.

Sett till vilka aktörer det är som utövar styrning är det framförallt stadsdelsförvaltningens höga tjänstemän, förvaltningsledning och stadsdelsdirektör, som linjevägen styr tjänstemännen i stödfunktionerna via uppdragsbeskrivningar och genom att delegera tillit.

5.2 Hur kan vi förstå att stödfunktionerna tenderar att växa?

Stödfunktionernas tendens att växa beror enligt det empiriska materialet på en samhällsutveckling i kombination med införandet av New Public Management. Ökade dokumentations- och uppföljningskravs tillsammans med allmänhetens krav har lett till att det administrativa arbetet ökat. Yttre krav är riktade mot kärnverksamheten där stödfunktionernas roll är att avlasta chefer-

na med det administrativa arbetet. Resultatet i denna studie stödjer tidigare forskning om administration och styrning, där införandet av NPM-reformen var tänkt att minska byråkratin men som snarare har lett till ökning på grund av en ny kontroll- och effektiviseringssträvan.

Då kärnverksamheterna enligt empirin upplever större krav på dokumentation och granskningsbarhet har man troligtvis kunnat motivera en utökning av stödfunktioner som hjälper till med detta. Den dokumentation som produceras av stödfunktionerna kan sedan användas för att motivera både kärnverksamheten och dem själva. Viss del av den administration som utförs är nödvändig för att organisationen ska kunna utföra sitt uppdrag eller för att försäkra sig om att man som chef eller politiker kan hålla ”ryggen fri”. Samtidigt framgår det i flera intervjuer att stora delar av den administration som görs inte är kopplad till verksamheterna utan upplevs inte fylla något syfte eller vara ämnad att skönmåla organisationen utåt sett.

Vidare visar resultatet att uppföljningskrav på stödfunktionerna inte leder till att man kan utläsa hur effektiva de är. Man gör även sådana mätningar som inte går i NPM:s anda. Av empirin kan också utläsas att de utvärderingsmått eller utvecklingsuppdrag som inte är politiskt prioriterade hamnar i skymundan. Med tanke på att det ytterst är politikerna som ansvarar för kommunens verksamhet är det förståeligt att alla förvaltningars verksamheter och uppdrag inte alltid kommer fortsätta att vara prioriterade. Detta eftersom politiska åsikter och prioriteringar skiftar med tiden, och samtidigt som vi ser att vissa prioriteringar inte längre har politiskt fokus har man kvar dessa poster och utvecklingsuppdrag, även om man vet att dessa inte längre är politiskt prioriterade och dessutom tar resurser från kärnverksamheten.

En möjlig förklaring är att dessa tjänster idag används i legitimerande syften. Stadsdelarna måste nämligen kunna visa att man arbetar med frågor som är aktuella i media, men också för att upprätthålla ett förtroende hos kommunmedborgarna. Det gör att vissa av utvecklingsledningens uppdrag kan klassificeras som legitimerande administration, då mycket tyder på att uppdragen är löskopplade från övrig verksamhet.

Respondenterna menar samtidigt att resurserna till stöd är för knappa i förhållande till efterfrågan, vilket innebär att stödfunktionerna är underbemänskade i förhållande till den önskvärda situationen. I förhållande till agentprincipalteorin kommer cheferna alltid att vilja ha mer hjälp av stödfunktionerna då de har ett egenintresse av att slippa göra det administrativa arbetet själva. Även stödfunktionerna själva har ett visst intresse av att visa att man har en hög be-

lastning för att få utökade resurser. Det innebär att stödfunktionerna kommer att fortsätta växa i den mån de ges utrymme till det. Eftersom det blir mer resurseffektivt för cheferna att utföra administration genom stödfunktionerna kommer man antagligen utföra administrativa uppgifter som tidigare inte ansetts var värda ansträngningen. Detta kommer öka beläggningen på stödfunktionen med administrativa uppgifter som tidigare inte funnits och som dessutom tillför mindre till verksamheten. Det administrativa arbetet föder mer administration, då det fyller ut den tid som finns i enlighet med Parkinsons lag. När man sedan har svårt att mäta hur stödfunktionernas arbete ger resultat i kärnverksamheterna är det antagligen lätt att se till den konstanta överbeläggningen för att motivera ökade anslag till stödfunktionerna.

Detta kan ytterligare förklaras av stödfunktionernas nära placering till cheferna i organisationsstrukturen, en aspekt som kommer upp i empirin:

"...man får inte blunda för att stödfunktionerna befinner sig alltid per definition nära ledningen och all verksamhet som befinner sig nära ledning blir synliggjord och får mer resurser, vad det än är. Det är klart det är lättare"
(Stadsdelsdirektör 4).

Detta resonemang styrker tidigare forskning om att stödfunktioner ofta har stort inflytande och makt i organisationen, då de genom sin placering i organisationsschemat, nära högsta ledningen, kan framföra sina åsikter och önskemål. I resultatet ser man dessutom att stödfunktionscheferna sitter med i ledningsgruppen och att de på förhand är i majoritet då det är fler stödfunktionschefer än sektorchefer. Det innebär att man har lättare att kunna tillskansa sig mer resurser. Stadsdelsdirektörerna poängterar att det här är viktigt att ha i åtanke vid fördelning av resurser. Man medger med andra ord att det finns en risk att stödfunktionernas nära ställning till ledningen kan orsaka att de får mer resurser än vad som är befogat.

Som svar på frågan *hur kan vi förstå att stödfunktionerna tenderar att växa*, kan man ge många olika förklaringar. En av dessa är den allmänna kravbildningen på kommunen och stadsdelsförvaltningarna med ökade krav på dokumentation och kontroll. En annan förklaring är att stödfunktionerna arbetar med legitimerande administration. En del av stödfunktionernas uppdrag kan också ses som en förklaring till att stödfunktionerna tenderar att växa, där administrationen som stödfunktionerna gör själva mest känns som att den görs för administrationens skull. Chefer utnyttjar också sin position och avlastar allt mer administrativt arbete på stödfunktionerna som då lätt blir överbelastade

och behöver ytterligare resurser. Gemensamt för många av dessa orsaker är den bristande styrningen och mätningen av effekten som stödfunktionerna har på kärnverksamheten.

6. Slutsatser

Studiens syfte var att öka kunskapen om hur stab- och stödfunktionerna styrs i kommunsektorn, detta med bakgrund i att administration och styrning många gånger framställts som viktigare än kärnverksamheten. Genom att identifiera vilka aktörer som utövar styrning ämnade studien rikta uppmärksamhet mot hur olika styrformer kommer till uttryck, men också att försöka hitta en delförklaring till varför stödfunktionerna tenderar att växa. För att få en förståelse för hur stödfunktionerna styrs valdes en explorativ ansats i syfte att undersöka styrningen. Det uppnåddes genom en kvalitativ undersökningsmetod i form av kvalitativa intervjuer. Följande studie ämnade att besvara följande frågeställning:

Hur sker styrning av stödfunktioner och av vem?

Av studien framkom det att styrningen av stödfunktionerna inte är tydligt definierad. Enligt stadsdelsdirektörerna pågår styrning parallellt utövad av flera olika aktörer och med flera olika styrtekniker samtidigt. Trots att en mängd olika typer av styrning utövas kan man vid en yttlig granskning fås att tro att en balans mellan regelstyrning, resultatstyrning och klanstyrning och även mellan de olika domänerna (den politiska, den administrativa och den professionella) råder. Studerar man styrningen närmare visar dock resultatet snarare på att väldigt lite styrning implementeras, det vill säga nästan ingen styrning alls i stödfunktionerna. Det framgår utav intervjuerna med utvecklingsledarna där man kan se att stadsdelsdirektörernas bild av en balanserad styrning inte delas. De prioriterade målen och uppdragen från politikerna är inte riktade mot stödfunktionerna. Det saknas tydliga nyckeltal, och de få uppföljningar som faktiskt görs saknar återkoppling. Det är främst den kulturella klanstyrningen med tillit tillsammans med uppdragsbeskrivningar som styr stödfunktionerna i stadsdelsförvaltningarna, vilket skulle kunna förstås av att stödfunktioner är en svår styrd verksamhet. Stödfunktioner är således varken detaljstyrda eller målstyrda. Det innebär vidare att stödfunktionerna huvudsakligen styrs av förvaltningsledningen (den administrativa domänen) genom att de delegerar ansvar, tillit och uppdrag.

Att stödfunktionerna i denna studie inte till någon högre grad är styrda, innebär att varken politikerna eller förvaltningsledningen vet vad effekten av stödfunktionerna egentligen är. Det innebär vidare att det är svårt att avgöra vad som fås tillbaka på varje investerad skattekrone. Viktigt är att poängtera att denna studie inte visar på att stödfunktionerna saknar positiv effekt. Tvärtom talar mycket för att stödfunktionerna behövs enligt respondenterna. Studien visar att det är svårt att veta exakt hur stor positiv inverkan stödfunktionerna har, något som gör det omöjligt att väga den nuvarande lösningen mot andra alternativ eller andra användningar av dessa skattemedel.

Man kan se att behovet av administration existerar och att stödfunktionerna ofta finns till för att lätta den administrativa bördan för ledning och chefer. En del av den administration som görs utav stödfunktionerna görs dessutom mest för administrationens egen skull. Vem denna administration ska gynna eller när den ska användas verkar oklart. Man kan här tydligt se inkarnationen utav *administrations-samhället* och ett tydligt exempel på Parkinsons lag. Det finns ett ständigt behov av att öka resurserna till stödfunktionerna men till vilken nytta och till vilket pris? Hur stora resurser är man beredd att avsätta på sådant som inte har direkt anknytning till den obligatoriska kärnverksamheten?

Sammantaget fastslår studien att stödfunktionerna är en svår verksamhet att studera och att styra då de endast har en indirekt effekt på kärnverksamheten. Det gör att det är svårt att få fram bra data och material på hur stödfunktionerna faktiskt styrs och den effekt de har. Denna studie är den första i ett försök att tappa igen den forskningslucka som finns gällande styrning av stödfunktioner. Det resultat stödfunktionerna ger i relation till givna resurser är svåra att mäta både för allmänhet, forskare och den kommunala apparaten. Det är därför komplicerat att motivera både att skära ner eller utöka resurserna till dessa delar av verksamheten.

6.1 Förslag på vidare forskning

Studiens resultat tyder på att stödfunktionerna inte till någon högre grad är styrda. Studien visar även att effekten utav stödfunktioner är oklar, det är svårt att avgöra vad som fås tillbaka på varje investerad skattekrone. Därför vore det av intresse att studera effekten av stödfunktionerna, det vill säga vad kommunen får per investerad krone. Man kan ta fram en modell för hur förhållandet mellan investering och effekt ser ut. Det vore också önskvärt att genomföra en studie som undersöker, om liknande resonemang som förts i denna studie återfinns i en större kontext i andra kommuner och i andra stödfunktioner. En jämförelse med andra kommuner vore också intressant som förhållandevis har mer eller mindre resurser till sina stödfunktioner.

7. Referenser

Agerberg, Miki (2012). *Svårt att befria läkarna från administrationsbördan*. <http://www.lakartidningen.se/Functions/OldArticleView.aspx?articleId=18882>. Läkartidningen. Hämtad 2018-10-13.

Ahlbäck Öberg; Shirin; Widmalm, Sten (2016). *Att göra rätt- även när ingen ser på*. Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 118, 2016/1.

Almqvist, Roland (2006), *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber AB, Malmö.

Almqvist, Roland; Mårtensson, Maria (2011). *Ekonomistyrning – från budgetering till mångdimensionell verksamhetsstyrning*. I boken *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, 4 upplagan, redaktörer Rolf Lind och Anders Ivarsson Westerberg, SNS Förlag.

Alvesson, Mats; Skoldberg, Kaj (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur AB, Lund.

Anthony, Robert N; Govindarajan, Vijay (2007). *Management Control Systems*. McGraw Hill Higher Education, UK, London.

Bisbe, Josep; Otley, David (2004). The effects of the interactive use of management control systems on product innovation. *Accounting, organizations and society*, 29(8), 709-737.

Bolter, Linne (2015). *Administrationsbördan blir allt tyngre*. <https://forte.se/artikel/administrationsbord-bli-er-allt-tyngre/>. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. Hämtad 2018-09-07.

Bringselius, Louise (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning- ett ramverk*. Regeringskansliet Finansdepartementet.

Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (2014). *Förvaltningsekonomi*. Studentlitteratur AB, Lund.

Cregård, Anna; Solli, Rolf (2009). *Styrning genom kontakter- en longitudinell studie om höga kommunala tjänstemäns förutsättningar att utöva styrning*. KFi-rapport nr 103.

Dekker, Henri C. (2004) Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society* 29, 27–49.

Ek Österberg, Emma; Meltzer, Isabell (2017). *Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå*. KFi-rapport nr 145.

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionella teori- idéer, moden, förändring*. Liber AB, Malmö.

ESV (2005:3). *Nyckeltal för OH-kostnader, Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*. Ekonomistyrningsverket.

Fama, Eugene F (1980). Agency Problems and the Theory of the Firm. *The Journal of Political Economy* vol. 88, no. 2, pp. 288-307.

Fejes, Anders; Thornberg, Robert (2009). *Handbok i kvalitativ analys*. Liber AB, Malmö.

Finansdepartementet dir 2016:51. *Tillit i Styrning. Kommittédirektiv*. <http://www.regeringen.se/49e316/contentassets/ef675538ed2b4a21afe-c87a45c6fa3c0/tillit-istryningen-dir-201651>. Hämtad 2018-10-02.

Forsell, Anders; Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrationssamhället*. Studentlitteratur AB, Lund.

Frostenson, Magnus (2015). *Redovisningsteori*. Studentlitteratur AB, Lund.

Greve, Jan (2011). *Budget*. Studentlitteratur AB, Lund.

Göteborgs Stad (u.å 1). *Om kommunens organisation*. https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/om-kommunens-organisation/!ut/p/z1/hY5BC4IwHMU_jdf95yrdus2DkUoaB-NouobGmoE7matCnz45B0bs93u_xHgIoQIz1o1O17fRY94s_i-BS-Mm-RRj7H-Y7FeH9Ki_iQZnlUECj_AWKJ8Q9xDAmIrhmqUw4II0I2ISWUM-RquKQtY-N7nY70iCoSRN2mkQXez3Gqtnethz3snENKa9VLNEsPf2u-0erZQfYAWdDuzkyV_AQW2W74!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Göteborgs Stad. Hämtad 2018-12-16.

Göteborgs Stad (u.å 2). *Göteborgs Stads styrsystem*. https://goteborg.se/wps/wcm/connect/ce2801a8-13ad-410b-99f2-f5e4fa99f641/Styrsystemet_beskrivning_utskrift.pdf?MOD=AJPERES. Göteborgs Stad. Hämtad 2018-12-12.

Göteborgs Stad (u.å 3). *Organisation och ledning i Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning*. https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/stadsdelsforvaltningar/orgryte-harlanda-stadsdelsforvaltning/organisation-och-ledning!/ut/p/z1/04_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy9DSw-8zAwcA8z93S293T38jYz1wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBxKQI9/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Göteborgs Stad. Hämtad 2018-12-23.

Göteborgs Stad (2012). *Utvecklingsavdelningens stöd till dig som är chef*. [http://www5.goteborg.se/Prod/Centrum/LIS/Anslagstavla/Anslagst.nsf/f79078fb3dc8a25bc1256f62004cb86d/61a1d2b817a22ddcc12579c8002eb0c1/\\$FILE/presentation_utvecklingsavdelningen.pdf](http://www5.goteborg.se/Prod/Centrum/LIS/Anslagstavla/Anslagst.nsf/f79078fb3dc8a25bc1256f62004cb86d/61a1d2b817a22ddcc12579c8002eb0c1/$FILE/presentation_utvecklingsavdelningen.pdf). Göteborgs Stad. Hämtad 2018-12-17.

Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati- organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber AB, Malmö.

Hall, Patrik (2017). "Allt fler styr och kontrollerar- allt färre gör själva jobbet". Debattartikel i Dagens Nyheter, den 29 september.

Hedin, Anna (1996). *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kVA-1duHZ13UJ:https://studentportalen.uu.se/uusp-fileareatool/download.action%3FnodeId%3D459535%26toolAttachmentId%3D108197+&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se>. Hämtad 2018-12-15.

Hofstede, Geert (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, organisations and society*, vol. 6, no. 3, pp. 193-211.

Hood, Christopher (1991). A public Management for all Seasons? *i Public Administration*. 69 (1) 3-19.

Hood, Christopher (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variation on a Theme. *Accounting, organisations and society*. Vol 20. No 2/3, pp 93-109.

Hood, Christopher; Dixon, Ruth (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Changes in UK Central Government*. Oxford University Press, UK.

Ivarsson Westerberg, Anders (2002). *Den nya administrationen*. Score rapportserie 2002:7.

Ivarsson Westerberg, Anders (2004). *Papperspolisen- den ökade administrationen i moderna organisationer*. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm.

Jensen, Michael C; Meckling, William H (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economic*, vol.3, No 4.

Karlsson, Tom (2017). *New Public Management- ett nyliberalt 90-talsfenomen?*. Studentlitteratur AB, Lund.

Kastberg, Gustaf; Lagström, Christian (2016). *Nyckeltal, balans och dialog – En studie av styrning och nyckeltal i Förskola & Grundskola i Kungsbacka kommun*. I: U-rapporter, Kommunforskning i Västsverige nr 99, s. 4–44.

Kastberg, Gustaf; Mattisson, Ola (2013). *Kommunala strategier vid marknadsstyrning - omsorg och relationer?* Sveriges kommuner och landsting.

Kouzes, Jim; Mico, Paul R (1979). "Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations", *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 15 No. 4, pp. 449–469.

Kroon, Marcus; Månsson, Daniel (2008). *Strategival och suboptimeringskopplingen mellan lågkostnadsstrategi och suboptimeringsproblematiken*. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/17614/1/gupea_2077_17614_1.pdf. Hämtad 2018-10-26.

Kron, Anders; Wallgren, Mikael (2015). *Shared service management- utveckling av organisationers stödande funktioner*. Ekerlids förlag, Stockholm.

Kvale, Steinar; Brinkmann, Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur AB, Lund.

Lundahl, Ulf; Skärvad, Per-Hugo (2016). *Utredningsmetodik*. Studentlitteratur AB, Lund.

- Löfven, Stefan (2013). *Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter*. Debattartikel i Dagens Nyheter, den 15 november.
- Malmi, Teemu; Brown, David A (2008). Management control systems as a package: Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research* vol. 19, no. 4, pp. 287-300.
- Merchant, Kenneth A; VanderStede, Wim A (2012). *Management controls systems- Performance measurement, evolution and incentives*. Financial Times Prentice Hall, UK London.
- Meyer, John W; Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol 83, No 2, pp. 340-363.
- Materud, Kristi (2009). *Kvalitativ metod i medicinsk forskning*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: US: Prentice-Hall.
- Montin, Stig (1992). *Privatiseringsprocesser i kommuner- teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel*. Statsvetenskaplig tidskrift 1992, årg 95 nr 1, s31-57.
- Montin, Stig (2012). *Politik och förvaltning i förändring*. Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.
- Mälardalens högskola (2016). *Primära och sekundära data*. <http://www.mdh.se/student/minastudier/examensarbete/omraden/metod-doktorn/sokainformation/primara-och-sekundara-data-1.27203>. Mälardalens högskola. Hämtad 2018-12-14.
- NE (u.å). *Administration*. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/administration>. Nationalencyklopedin AB. Hämtad 2018-09-23.
- Ouchi, William G (1977). The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*. 22.1, s. 95–113.

Parkinson, C. Northcote, 1966, *Parkinsons lag och andra studier i administrationens konst*. Aldus/Bonnier, Stockholm. Utgåva 2.

Power, Michel (1991). Auditing and Environmental Expertise: Between Protest and Professionalization. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 4, no 3, p. 30-44.

Power, Michael (1997). *The audit society*. Rituals of verification. Oxford: Oxford University Press

Regeringskansliet (2014). *Ny styrning bortom New Public Management*. <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-publicmanagement/>. Regeringskansliet. Hämtad 2018-10-29.

Røvik, Kjell Arne (2000). *Moderna organisationer - trender inom organisations-tänkandet vid millennieskiftet*. Liber AB, Malmö.

Sahlin, Kerstin; Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016). *Kollegialitet. En modern styrform*. Studentlitteratur AB, Lund.

Sekaran, Uma; Bougie, Roger (2010). *Research methods for business: a skill-building approach*. West Sussex, UK: John Wiley & Sons Ltd.

SFS 1991:900. Kommunallagen.

Simons, Robert (1995). *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

SKL (2017). *Debatten pågår! Offentlighetens organisering*. Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?.* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.

Statskontoret (2016:19). *Mer tid till kärnverksamheten*. Statskontoret, Stockholm.

Svensson, Peter (2015). Teorins roll i kvalitativ forskning. I Ahrne, Göran; Svensson, Peter (Red.), *Handbok i kvalitativa metoder* (s. 208 - 219). Liber AB, Stockholm.

Tomkins, Cyril (2001). "Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks". *Accounting Organization and Society* 26.2, s. 33–56.

Tjänsteutlåtande. dnr 0776/09. Förslag till ny SDN- organisation. Göteborgs Stad, Stadskansliet.

Tjänsteutlåtande. dnr 0988/17. *Direktiv för uppdraget att utreda SDN-sektorernas organisation*. Göteborgs Stad. Stadskansliet.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet, Stockholm.

8. Bilagor

8.1 Intervjuguide stadsdelsdirektörer

Bakgrund

- Vad har du för bakgrund, utbildning och erfarenheter?
- Beskriv kort din roll som stadsdelsdirektör, vad har du för arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat inom nuvarande position?

Administration/stödfunktioner

- Det anställs allt fler controllers, HR-specialister, kommunikatörer och utvecklingsledare enligt litteraturen, känner du igen det från din vardag? Om ja, på vilket sätt?
- Upplever du att administrationen har förändrats och utvecklats? Om ja, hur då?
- Stödfunktionerna ägnar en stor del av sin arbetstid åt ledning och styrning enligt litteratur. Hur ser du som chef på det?
- Hur ser du på stödfunktionernas roll i förvaltningen?
- Om du fick resonera fritt kring uppbyggnaden av stödfunktionerna, hur skulle du vilja att de var uppbyggda?
- Enligt litteratur ökar overhead- och administrationskostnader, hur ser du på det?

Om styrning

- Kan du beskriva hur stödfunktionerna styrs?
- Vilken/vilka styrformer används, och varför?
- Vad är målsättningen och vilken funktion fyller styrformen? Internt, externt?

- Förekommer det skillnader i hur man styr förvaltningens stödfunktioner och sektorer? Om ja, varför då?
- Finns det delar i styrningen som du tycker är mer eller mindre bra?
- Vad i stödfunktionernas arbete är högst prioriterat hos politiker-
na? Vad är viktigast enligt dig?
- Hur ser ansvarsfördelningen för styrningen av stödfunktioner ut
mellan politiker och förvaltningsledning?
- Budget har tidigare litteratur pekats ut som ett viktigt styrmedel,
hur arbetar ni med budget? Vilka faktorer påverkar budgetens
storlek?
- Allt mer mäts och utvärderas enligt litteratur, känner du igen det
från din vardag? Om ja, vad är det som mäts? Och hur mäter ni
stödfunktionernas arbete?
- I vilken utsträckning är du som stadsdelsdirektör fri att påverka
utformningen av stödfunktionernas inriktning?
- Vad anser du att du behöver för att kunna styra och leda verksam-
heten? Hur gör du för att uppnå det?
- Kan organisationens styrning i något avseende påverkas av yttre
faktorer såsom media, samhällstrender eller globalisering?

8.2 Intervjuguide utvecklingsledare

Inledande

- Vad har du för bakgrund, utbildning och erfarenheter?
- Hur länge har du arbetat som utvecklingsledare?

Administration/stödfunktioner

- Vad gör en utvecklingsledare? Hur skulle du beskriva ditt upp-
drag?
- Hur ser en typisk arbetsdag ut?
- Vad är din roll i den här organisationen?
- Enligt litteratur anställs det allt fler controllers, HR-specialister,
kommunikatörer och utvecklingsledare, känner du igen det från
din vardag? Om ja, på vilket sätt?

- Upplever du att administrationen har förändrats och utvecklats?
Om ja, hur då?
- Hur ser du på stödfunktionernas roll i förvaltningen?
- Utvecklingsavdelningen var tidigare en del av stödfunktionerna och en egen avdelning hur kommer det sig att man har ändrat det och varför?
- Hur har det påverkat ditt arbete?

Om styrning

- Utifrån din position: vad känner du styrs/påverkar det du gör?
 - Chefer?
 - Kollegor?
 - Anställda ute i verksamheten?
 - Styrdokument och policys?
 - Politiker?
 - Lagar?
- Hur fri är du att utforma ditt arbete på egen hand?
- Hur bestäms ett utvecklingsområde? (Vem initierar det?)
- Upplever du att vissa utvecklingsområden är prioriterade?
- Vilka rutiner och vilken administration påverkar din vardag?
- Allt mer mäts och utvärderas enligt litteratur, känner du igen det från din vardag? Om ja, vad är det som mäts? Hur följs ditt arbete upp?
- Budget har tidigare litteratur pekats ut som ett viktigt styrmedel, men hur påverkar den dig?

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

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner 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**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se