



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Styrning i offentlig sektor

– *En studie av socialtjänsten i Göteborg*

Kandidatuppsats i företagsekonomi
Ekonomistyrning
Vårterminen 2013
Handledare: Krister Bredmar
Författare: Lisa Dahl 81
Elin Säfdal 90

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Ekonomistyrning, Kandidatuppsats, VT 13

Författare: Lisa Dahl och Elin Säfdal

Handledare: Krister Bredmar

Titel: Styrning i offentlig sektor – En studie av socialtjänsten i Göteborg

Bakgrund och problem: Socialsekreterarna i Göteborg har uttryckt oro över den ökade arbetsbelastningen och de minskade resurserna. De menar på att det hindrar dem från att göra ett rättssäkert arbete. Lösningen på de problem som upplevs kan ligga bortom ökade finansiella resurser och eventuellt vara relaterade till styrsystemets utformning. Socialtjänstens övergripande mål är att skapa så goda sociala effekter som möjligt givet tilldelade resurser. Styrsystemets olika delar, prestationsmätning, strategi och budgetering utgör tillsammans ett verktyg som kan hjälpa socialtjänsten att nå detta övergripande mål. Ett styrsystem som är dåligt anpassat till den typ av verksamhet det försöker styra riskerar att vara direkt hämmande för såväl organisationens effektivitet som dess utveckling.

Syfte: Syftet med uppsatsen är att beskriva hur styrsystemet för socialtjänsten i Göteborg är utformat samt att belysa eventuella brister.

Metod: Underlag till empirin har samlats in via intervjuer med sju personer på olika organisatoriska nivåer kopplade till socialtjänsten. I det teoretiska ramverket har relevanta teorier kring offentlig sektor, styrsystemet, prestationsmätning, strategi samt budgetering lyfts fram.

Resultat och slutsatser: Studien visar att det finns brister i socialtjänstens styrsystem. Bristerna finns i såväl styrsystemets delar som i styrsystemet som helhet. Det som är mest problematiskt är den inre konflikten mellan det långsiktiga fokus i mål och strategi och det kortsiktiga fokus som ges av att budget- och prestationsutvärderingar sker på årsbasis. En positiv utveckling av prestationsmätningen kan dock ses. Socialtjänsten har börjat mäta effekterna av de insatser som görs, istället för att enbart mäta antalet insatser som gjorts. Stadens omorganisering har genererat problem för åtminstone vissa stadsdelar. Bristen på rutiner och strukturer för hur de olika enheterna ska samverka gör att helhetssynen på klienternas behov går förlorad. Förutom samverkansproblemen finns det dessutom en oroande tendens att socialtjänstens chefer och handläggare sysselsätts med så väl ineffektiva som improduktiva aktiviteter. Socialtjänsten jobbar fortfarande med för många, och ibland direkt överflödiga mål, vilket skapar en onödig arbetsbelastning.

Förslag till vidare forskning: Det skulle vara intressant att göra en jämförande studie med en annan kommun för att se hur deras styrsystem utformats i relation till det sociala målet. Även en uppföljande studie för att om några år se hur prestationsutvärderingssystemet ser ut i socialtjänsten i Göteborg efter pågående utvecklingsfas.

Nyckelord: socialtjänsten, offentlig sektor, styrsystem, prestationsmätning, prestationsmätningssystem, strategi, budgetering

Innehållsförteckning

1. Inledning och bakgrund.....	1
1.1 Problem och syfte.....	2
2. Teoretiskt ramverk.....	4
2.1 Den offentliga sektorn.....	4
2.1.1 New Public Management.....	4
2.2 Styrsystem.....	5
2.3 Prestationsmätningssystem.....	5
2.3.1 Balanserat styrkort.....	7
2.3.1.1 Kritik mot, och svårigheter med, balanserat styrkort.....	7
2.4 Strategi.....	8
2.5 Budgetering.....	9
2.5.1 Kritik mot budgetering.....	11
2.6 Analysverktyg.....	12
3. Metod.....	13
3.1 Val av metod.....	13
3.2 Urval.....	13
3.3 Genomförande.....	14
3.4 Bearbetning av material.....	15
3.5 Metodkritik.....	16
4. Empiri.....	17
4.1 Verksamhetsbeskrivning.....	17
4.2 Offentlig sektor i allmänhet och socialtjänsten i synnerhet.....	17
4.2.1 Förebyggande arbete.....	19
4.2.2 Dokumentationskrav.....	19
4.2.3 Den sista utposten.....	20
4.3 Prestationsmätningssystem.....	20
4.3.1 Förändringar och utveckling.....	20
4.3.2 Mått och mål.....	21
4.3.3 Balanserat styrkort.....	23
4.3.4 Syftet med att mäta.....	23
4.4 Strategi.....	24
4.4.1 Omorganiseringen av stadsdelar.....	25
4.4.2 Kompetensutveckling och vidareutbildning.....	25
4.5 Budgetering.....	26
4.5.1 Syftet med en budget.....	26
4.5.2. Budgeteringsprocessen.....	27
4.5.3 Utfall och utvärdering.....	28
5. Analys.....	31
5.1 Offentlig sektor.....	31
5.2 Prestationsmätningssystem.....	32
5.3 Strategi.....	33
5.4 Budgetering.....	35

6. Slutsatser och diskussion.....	37
6.1 Förslag till vidare forskning	38
Källförteckning.....	39
Bilagor	42

1. Inledning och bakgrund

Den offentliga sektorn ifrågasätts ofta och granskande medieinslag rapporterar om problem inom vård- och omsorgssektorn. Det kan handla om patienter som blivit felbehandlade, äldre som avlidit eller skadats till följd av försummelse. När detta uppdagas tillsätts utredningar för att identifiera vad som gått fel och därefter föreslås ofta ökade kontroller och fler rutiner. Helt enkelt mer styrning av det dagliga arbetet och organisationen i stort. Det finns dock stora risker med ökad kontroll och styrning när det egentligen kan handla om att den befintliga styrningen behöver förbättras snarare än utökas. Styrningen kan ge fokus på fel saker inom verksamheten och kostar mycket resurser i form av både tid och pengar (Alvehus & Thomasson, Göteborgs Posten 2013-03-01). De formella rutiner och tekniker som används för att styra organisationens aktiviteter i önskvärd riktning kallas sammanfattande för styrsystem (Simons, 1987). En central faktor för att ett styrsystem de facto ska lyckas styra medarbetarna i organisationen i en önskvärd riktning, det vill säga vara effektivt, är att systemet uppfattas som användbart av de anställda i organisationen. Styrsystemet måste vara något mer än bara en kontrollfunktion, det ska vara ett verktyg för att förbättra organisationen (Chenhall, 2003). Att ha ett omfattande och överdrivet komplext styrsystem kan vara direkt kontraproduktivt. Dels blir kommunikation till medarbetarna oklar vilket kan leda till förvirring kring vilka delar i arbetet som ska prioriteras. Dels blir det komplicerat att sätta sig in i och faktiskt implementera styrmedlen i det dagliga arbetet, vilket i värsta fall kan resultera i en överbelastning hos medarbetarna ute i verksamheten.

En del av den offentliga sektorn som varit särskilt i ropet i Göteborg under det senaste året är socialtjänsten. I maj 2012 genomförde socialarbetarna en gemensam manifestation för att uppmärksamma brister i verksamheten. Det ledde fram till att Göteborgs kommun beslutade att tillsätta en kommission med uppdrag att kartlägga socialarbetarnas arbetssituation och komma med förslag på förbättringsåtgärder (Kierkegaard, Tidningen Vision 2013-01-11). I en debattartikel (Göteborgs Posten 2012-02-18) uttrycker socialsekreterarna själva oro över den ökade arbetsbelastningen och de minskade resurserna. De menar på att det hindrar dem från att göra ett rättssäkert arbete. Lösningen på de problem som upplevs kan dock delvis ligga bortom ökade finansiella resurser och eventuellt vara relaterade till styrsystemets utformning.

Liksom vinstdrivande företag har en skyldighet att maximera aktieägarnas investerade kapital, kan offentlig sektor lite krasst sägas ha en skyldighet att maximera skattebetalarnas investerade kapital och generera så mycket välfärd och positiva sociala effekter som möjligt. Socialtjänsten är en central del i det sociala skyddsnätet och ansvarar för individ- och familjeomsorg samt funktionshinderfrågor. De agerar ofta som en sorts sista utpost när utbetalningar från andra socialförsäkringssystem såsom sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring av olika anledningar inte är aktuella. Målet med deras verksamhet sammanfattas i Socialtjänstlagen:

”Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

– ekonomiska och sociala trygghet,

– jämlikhet i levnadsvillkor,

– aktiva deltagande i samhällslivet.” (Socialtjänstlagen 2001:453 kap 1 1§)

Vidare fastslår Socialtjänstlagen att varje kommun ansvarar för att människor får det stöd och den hjälp de behöver (Socialtjänstlagen 2001:453 kap 2 1§). Huruvida vi ska ha en välfungerande socialtjänst som har möjlighet att möta kraven ovan är med andra ord inget som är öppet för debatt och bedömning utan en lagstadgad skyldighet för varje kommun att säkerställa. I egenskap av medborgare och skattebetalare har vi alla ett intresse av en produktiv offentlig sektor i bemärkelsen att nyttan av tilldelade medel maximeras. Styrsystemet är ett verktyg som kan bidra till att öka den produktiviteten.

1.1 Problem och syfte

En fungerande socialtjänst är en självklar del i ett välmående samhälle. Det är ytterst problematiskt om inte socialtjänsten på ett adekvat sätt kan tillhandahålla social service till medborgare i behov av det. Negativa effekter uppstår inte bara för de berörda individerna utan för samhället som helhet. En högre social utsatthet kan innebära ökad kriminalitet och otrygghet. Inom den kommunala sektorn finns det numer minst lika hårda krav på att skapa ”värde för pengarna” som inom privat sektor, vilket har varit en pådrivande faktor i utvecklingen av kommunala prestationsmätningssystem. Att mäta den kommunala verksamhetens resultat och prestationer är dels kopplat till frågan om ansvarsutkrävande och transparens gentemot intressenter och dels till de ökade produktivitetskraven. Det bör även finnas en tydlig koppling mellan de prestationsmått en organisation använder och de strategiska planer som finns (Kloot & Martin, 2000).

Att ha en genomarbetad och tydlig strategi är viktigt, inte bara för de som strävar efter maximerad vinst utan även för organisationer inom offentlig sektor. Mark Moore (2000) har utvecklat en strategimodell anpassad till den offentliga sektorn som består av tre delar som verksamheten måste besitta; socialt värde, operativ kapacitet samt rättmätighet och stöd. De tre delarna förstärker varandra vilket innebär att en bristfällig del räcker för att försvaga hela strategin. När det finns en styrka i alla tre delarna fungerar strategin som ett hjälpmedel för att uppnå det sociala mål organisationen arbetar för. Verksamhetens rättmätighet och stöd, det vill säga att den ses som befogad av både medborgare och politiker, är direkt kopplat till de finansiella resurser den tilldelas.

Budgetmedlen i sig är givetvis en del i hur en verksamhet styrs. Men även planeringshorisonten är en viktig del i budgetens utformning som påverkar organisationens aktiviteter. En snäv budgethorisont kan lätt ge upphov till ett kortsiktigt tänk. Fokus hamnar på att uppnå budgetmålen till varje pris och det finns en risk att långsiktiga investeringar försummas (Merchant & Van der Stede, 2012). Ytterligare ett problem med budgeten ligger i de prognoser den baseras på. Det räcker i vissa fall med små avvikelser från trenden för att prognosen ska falla. Både prognosmakare och beslutsfattare vill gärna se sådana avvikelser som tillfälliga. När verksamhetens förutsättningar förändras uppkommer det därför från båda håll en stor fördröjning innan en anpassning till de nya förutsättningarna genomförs. Det gäller särskilt verksamheter med politisk anknytning där blockpolitiska konflikter tenderar att göra processerna långdragna (Wallander, 1995).

Göteborgs Stad har formulerat ett övergripande mål ämnat att förebygga sociala problem: *”Göteborgarnas livschanser ska utjämnas.”* (Budget 2013 kortversion, Östra Göteborg), detta är vad som hädanefter kommer refereras till som det sociala målet. Något förenklat är det socialtjänstens uppgift att skapa bästa möjliga sociala effekter som bidrar till det sociala målet, givet tilldelade resurser. Styrsystemets olika delar, prestationsmätning, strategi och budgetering utgör tillsammans ett verktyg som kan hjälpa socialtjänsten att utföra den uppgiften. Ett styrsystem som är dåligt anpassat till den typ av verksamhet det försöker styra riskerar att vara direkt hämmande för såväl organisationens effektivitet och produktivitet, som dess utveckling. Genom styrsystemet ska ledningen, i det här fallet de folkvalda politikerna, kommunicera med och till de anställda i organisationen. Socialtjänsten i Göteborg är en relativt stor organisation med många olika organisatoriska nivåer. Det innebär att ett fungerande informationsflöde gällande strategiska prioriteringar är avgörande för att verksamheten ska kunna samverka koordinerat.

Tidigare forskning kring styrsystem i offentlig sektor har främst varit inriktade på vård- och skolektorn. Därmed finns det en lucka att fylla då socialtjänsten är ett relativt utforskat område inom ekonomistyrning. Syftet med uppsatsen är att beskriva hur styrsystemet för socialtjänsten i Göteborg är utformat samt att belysa eventuella brister. Vi kommer genomföra undersökningen utifrån följande frågeställning:

- *Hjälper eller stjälper styrsystemet socialtjänsten att sträva mot det sociala målet?*

För att besvara frågeställningen kommer vi i uppsatsen att studera de tre delar som utgör själva styrsystemet; prestationsmätningssystem, strategi och budget. I mångt och mycket är dessa tre delar sammanlänkade, strategin påverkar till exempel både budget och vilka mål som ingår i prestationsmätningssystemet och det finns en växelverkan mellan mål och budget. Delarna kommer i stora delar av uppsatsen att behandlas separat men det är först genom att väga samman dem som slutsatser kan dras. Vi kommer även att belysa den kontext styrsystemet verkar inom, det vill säga offentlig sektor i allmänhet och socialtjänsten i synnerhet, för att ge en bättre förståelse för styrsystemets villkor. Eventuella brister i styrsystemet är kopplat till vilka effekter det ger på organisationens effektivitet och produktivitet. Organisationen kan ses som effektiv när den ger goda sociala effekter. Produktiviteten i organisationen berör huruvida de sociala effekterna maximeras i relation till de resurser som används.

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Den offentliga sektorn

I Sverige var krisen på 90-talet startskottet för skiftet mot så kallad New public management (NPM), ett styrsätt starkt influerat av privat sektors målbild att maximera output givet minsta möjliga input. Kraven på rationaliseringsåtgärder inom den offentliga sektorn gjorde att olika typer av prestationsmätningssystem menade att öka organisationernas produktivitet etablerades (Bergström, Magnusson & Ramberg, 2008; Arnaboldi & Azzone, 2010). För att mäta prestationer inom offentlig sektor används vanligtvis indikatorer som visar graden av produktivitet, ändamålsenlighet och rättvisa (Johnsen, 2005). En god måluppfyllnad på dessa tre aspekter torde säkerställa att medborgarna får mesta möjliga värde för sina skattepengar.

Kommunal verksamhet präglas av ett konsensusinriktat förhållningssätt där politiker från olika partier samarbetar kring styrningen. Det innebär att det är svårt att urskilja en tydlig ledare och även om politik och administration särskiljs i teorin är linjen dem emellan oftast otydligare i praktiken. Begreppet ”politiska byråkrater” avspeglar just att det ofta är förvaltningen som utformar strategierna för verksamheten och inte de folkvalda politikerna (Bergström, Magnusson & Ramberg, 2008). Bergström, Magnusson och Ramberg (2008) identifierar en rad olika kontextuella faktorer som påverkar ledarskap i offentlig sektor:

- Den demokratiska processen i form av val innebär skiftande politiska majoriteter. Olika synsätt representeras och oenighet är normalt, även om konfliktnivån är lägre på det lokala planet jämfört med det rikspolitiska.
- Ansvarsfördelningen mellan politiska representanter och anställda är ofta otydlig.
- I Sverige innebär offentlighetsprincipen en hög grad av transparens vilket gör att massmedia har en större möjlighet att påverka agendan i offentlig sektor än de har i privat sektor.
- Den offentliga sektorn har ofta dubbeltydiga eller rent av självmotsägande mål.
- Beslutsprocesserna är ofta väldigt formaliserade och omständliga.
- Verksamheten präglas av starka professionella grupper med ett stort engagemang för sitt arbete. Vilket är positivt, men kan leda till att politiker ses som störande lekmän.

Administratörer i offentlig sektor befinner sig med andra ord ofta i en mer komplex situation med fler intressenter än personer med motsvarande nyckelpositioner inom privat sektor. Ur ett demokratiskt perspektiv är den otydliga ansvarsfördelningen givetvis problematisk. Ytterst är det de folkvalda politikerna som ska ansvara för de prioriteringar som görs i den kommunala verksamheten. Utförs strategiutformningen istället främst av byråkrater finns det en risk att kopplingen till medborgarnas vilja, manifesterad via valsedeln, går förlorad och att det demokratiska inflytandet urholkas.

Bergström, Magnusson och Ramberg (2008) drar slutsatsen att det på kommunal nivå inte går att analysera administrativt respektive politiskt ledarskap separat. I vår undersökning intervjuar vi därför representanter från både politiken och förvaltningen som är kopplade till socialtjänsten för att få en bild av hur detta delade ledarskap ser ut i praktiken och vad det innebär för verksamheten.

2.1.1 New Public Management

New public management, som även kallats ”reinventing government” är en samlad styrreform som växte fram starkt under 70- och 80-talet i USA och Storbritannien och därefter spred sig till resten av västvärlden (Gruening, 2001). Den teoretiska definitionen av vad NPM är och hur det tar sig uttryck varierar något. Det finns gemensamma utmärkande drag som anses vara själva kärnan i styrreformen, vars främsta syfte var att effektivisera offentlig sektor. Budgetneddragningar och en mer strömlinjeformad, decentraliserad administration med en tydlig separering mellan politik och administration är alla centrala delreformer. NPM

förespråkar även privatiseringar, konkurrens och att verksamheter när det är möjligt läggs ut på entreprenad. Vikten av ett kundorienterat synsätt på klienter och brukare är ytterligare en aspekt som framhålls. Även innan NPM förekom det olika former av prestationsmätningar och utvärderingar av verksamheten. Betydelsen av en mer strategisk planering och ledning ökade dock och blev mer omfattande i och med NPM-reformerna (Gruening, 2001).

NPM har kritiserats för att vara allt för marknadsorienterad och att de arbetsätt som är hämtade från privat sektor är svårapplicerade på offentlig sektor (Lapsley, 2009). Reformerna ifrågasätts även för att vara dyra i relation till relativt blygsamma kostnadsbesparingar (Bezes et al., 2012). Ytterligare kritik handlar om att NPM anses vara faktamässigt dåligt underbyggt och att det finns en ovilja att beakta vetenskapliga utvärderingar av reformerna. Kritikerna menar på att denna ovilja innebär att det inte dras några lärdomar av tidigare misstag. Det gör att negativa effekter av NPM, som till exempel att ett allt för stort fokus på finansiella resultat kan försämra verksamheten, kvarstår istället för att åtgärdas. (Hood & Peters, 2004).

2.2 Styrssystem

Verksamhetens styrssystem är stommen i dess ekonomistyrning, där både vägledning och kontroll samsas. Ett styrssystem kan definieras på olika sätt beroende på i vilken organisation det återfinns, både vad det gäller dess användning och innehåll. Ofta åsyftas de formella rutiner och tekniker som används på chefsnivå för att styra organisationens aktiviteter i önskvärd riktning (Simons, 1987). Det finns en bred uppsättning processer och rutiner som kan inkluderas i organisationens styrssystem, de som ligger till grund för denna studie är användningen av budgetering, strategi och prestationsmätning.

Det utformade styrsystemets styrka är direkt kopplat till att det har en god passform till organisationen, det vill säga att det är anpassat efter just den verksamhet som bedrivs. Styrsystemet antas vara starkt, alltså ha en god passform, om prestationen ökar efter styrsystemets implementering (Chenhall, 2003). Den större frågan är hur denna prestation ska mätas. För organisationer som strävar efter att maximera värdet för sina aktieägare mäts prestationen ofta i termer av resultat, både i form av vinst och den utdelning som sker till aktieägarna. Den sortens utvärdering är svår att tillämpa på organisationer som socialtjänsten, där målet inte handlar om största möjliga vinst utan snarare om större sociala effekter i samhället som helhet. Prestationen kan då mätas utifrån icke-finansiella mått, till exempel brukarnöjdhet. Ett annat sätt att utvärdera styrsystemet är att se till dess användning och användbarhet i organisationen samt de beteende- och organisationsresultat det genererar. Detta lyfts fram av Chenhall (2003) som menar att om systemet uppfattas som användbart av de anställda i organisationen kommer de antagligen också använda det. Han argumenterar att de inte bara kommer kunna utföra sina arbetsuppgifter med mer information utan dessutom kommer vara mer nöjda med sitt arbete på grund av ett system som är användbart i deras arbete. Dock bör inte systemet utvärderas enbart baserat på medarbetarnas uppfattning utan ska med fördel även inkludera hur väl de finansiella och icke-finansiella utfallen kan påverkas.

2.3 Prestationsmätningssystem

Inom den kommunala verksamheten finns det numer minst lika hårda krav på att skapa ”värde för pengarna” som inom privat sektor, vilket har varit en pådrivande faktor i utvecklingen av kommunala prestationsmätningssystem. Att mäta den kommunala verksamhetens resultat och prestationer är dels kopplat till frågan om ansvarsutkrävande och transparens gentemot intressenter och dels till de ökade produktivitetskraven. Traditionellt har prestationsmätningssystemen främst fokuserat på att mäta finansiella värden vilket gjorde att

de hade en begränsad relevans för den offentliga sektorn. Utvecklandet av mer multidimensionella utvärderingssystem som till exempel balanserat styrkort (Balanced Score Card) innebar att även icke-finansiella aspekter så som kund- och medarbetarnöjdhet togs i beaktande. Denna typ av prestationsmätningssystem hade en större användbarhet för den offentliga sektorn där målen oftast formuleras i icke-finansiella termer, och där effekten av aktiviteterna är nog så viktig som intäkter och kostnader (Kloot & Martin, 2000). En äldre studie av Palmer (1993) om vilka typer av prestationsindikatorer som används inom offentlig sektor visade dock att tillämpningen ser något annorlunda ut. En överväldigande majoritet av indikatorerna mätte finansiella aspekter, indikatorer inriktade på verksamhetskvalité och brukarbehov var sällsynta. Hon förutspår i sin studie att prestationsmätningen inom offentlig sektor kommer att utvecklas och inriktas åt att mäta effektivitet, definierat som *"the extent to which the defined task or work programme has been accomplished in relation to overall aims."* (Palmer, 1993, s. 31). Studien har 20 år på nacken och genomfördes i en tid då prestationsmätningssystem var en relativt ny förekomst inom offentlig sektor.

Det bör finnas en stark koppling mellan de prestationsmått en organisation använder och de strategiska planer som finns (Kloot & Martin, 2000). Kloot och Martin (2000) arbetade i sin studie av kommunal verksamhet i Australien med ett begrepp de kallar "performance management system". Ett system som de anser finns på plats i en organisation just när det finns en tydlig integrerad och holistisk koppling mellan prestationsmätningssystemet och organisationens strategiska val. Ordet "management" istället för "measurement" symboliserar att det handlar om en strategisk prestationsmätning för att leda organisationer snarare än mätning ämnad att kontrollera och övervaka de anställda.

Bourne, Franco-Santosa och Lucianetti (2012) har gjort en förtjänstfull analys och sammanställning av olika empiriska studier som behandlar effekterna av prestationsmätningssystem. De använder sig av en definition liknande Kloots och Martins men kallar det "contemporary performance measurement system" (CPM-system). Ett CPM-system innefattar både finansiella och icke-finansiella prestationsmått vilka är en operationalisering av organisationens strategiska mål. Dock skiljer de sig åt i synen på vad syftet med prestationsmätningssystem är. Bourne, Franco-Santosa och Lucianetti framhåller att ett CPM-system ska utvärdera prestationer med ändamålet att motivera alternativt att tillhandhålla eller erhålla information (Bourne, Franco-Santosa & Lucianetti, 2012).

I linje med Palmer resonerar Bourne, Franco-Santosa och Lucianetti (2012) att den inbyggda komplexiteten i CPM-systemen innebär en risk för utvärderingsbias. De enklare, mer allmänt gångbara, indikatorerna ges ett större fokus och tyngd, medan de icke-finansiella och säregna indikatorerna riskerar att uppfattas som alltför subjektiva och därmed mindre viktiga. Något som i så fall onekligen reducerar dimensionerna i denna typ av multidimensionella prestationsmätningssystem.

Att införa ett prestationsmätningssystem är inte det lättaste och empiriskt har det visat sig att många implementeringar misslyckats. Bourne et al. (2002) har sammanställt några av de vanligaste faktorerna kopplade till att ett prestationsmätningssystem inte blir framgångsrikt:

- Inget, eller ett inte tillräckligt högutvecklat, IT-system
- Tid och pengar saknas
- Bristande ledarskap och motvilja till förändring
- Vision och strategi icke implementerbar för att det saknas tillförlitliga mått
- Strategin kopplas inte till resursallokeringen
- Mål förhandlas fram snarare än att baseras på intressenters behov
- Strategi länkas inte till avdelningar, team och individuella prestationer
- En stor mängd olika mått spår ut den totala effekten
- Måtten är för dåligt definierade

▪ Behov av att kvantifiera resultat inom områden som är mer kvalitativa till naturen
De har även genomfört en egen empirisk studie där det framkommer att nyttan av ett prestationsmätningssystem oftast visar sig först på sikt. Det kan därför krävas stora ansträngningar från ledningen och tålamod från den övriga organisationen för att implementeringen ska lyckas (Bourne et al., 2002).

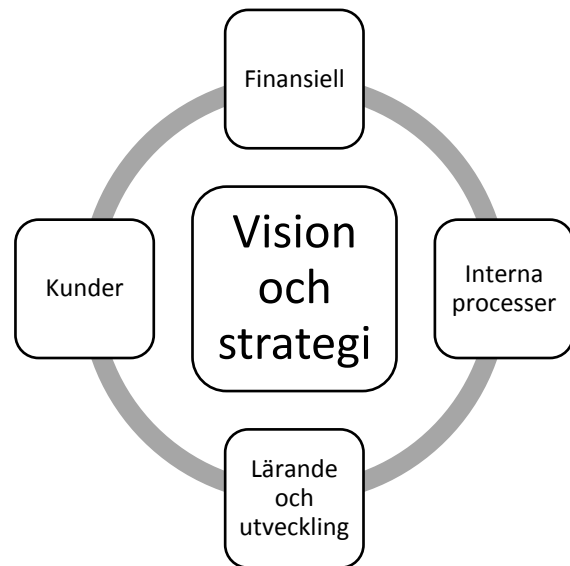
2.3.1 Balanserat styrkort

Balanserat styrkort är en strategisk styrmetod som utvecklades av Robert Kaplan och David Norton i början av 90-talet. Metoden kompletterar prestationsmätningen av finansiella faktorer genom att även beakta tre icke-finansiella perspektiv; kundperspektiv, interna processer så som kvalitetsnivå samt lärande- och utvecklingsperspektiv. Kaplan och Norton ansåg att de genom sitt styrkort åtgärdade problemet med att traditionella styrsystem inte kopplade ihop företagets långsiktiga strategi med de kortsiktiga finansiella prestationsmätningarna. Modellen fäster stor vikt vid att strategin ska översättas till mätbara mål och styrkortet möjliggör en koppling mellan strategiska syften, långsiktiga mål och årliga budgetar. Prestationen hos såväl enheter som enskilda individer ska kunna utvärderas i relation till organisationens övergripande målsättningar. Inbyggt i styrkortet finns ett orsak och verkan-samband mellan de olika perspektiven. Kausalitetskedjan beskrivs som att lärande- och utveckling påverkar interna processer som i sin tur påverkar kundnöjdhet som slutligen påverkar det finansiella resultatet. Kopplingarna mellan styrkortet och strategi är många och företag använder styrkortet bland annat för att kommunicera och förbättra strategi liksom för att liera individ- och enhetsmål med strategin (Kaplan & Norton, 1996).

Balanserat styrkort ter sig som en lämplig modell att använda inom offentlig sektor just eftersom det ger möjligheten att visa på flera olika aspekter och dimensioner av verksamheten. Om Göteborgs Stad använder balanserat styrkort och anpassat modellen för att kunna mäta sociala effekter är kopplat till uppsatsens frågeställning, om styrsystemet hjälper eller stjälper socialtjänstens strävan mot det sociala målet.

2.3.1.1 Kritik mot, och svårigheter med, balanserat styrkort

Nørreklit (2000) har riktat kritik mot balanserat styrkort och anser att de kausala sambanden Kaplan och Norton hävdar finns mellan de olika perspektiven är problematiska. Till exempel är det inte nödvändigtvis så att en hög kundnöjdhet i alla lägen leder till en högre lönsamhet, det beror givetvis även på de kostnader som uppkommer för att generera en hög kundnöjdhet. En annan aspekt är att det kan finnas en tidsfördröjning mellan orsak och verkan, något som mäts vid en viss tidpunkt kanske inte får effekter förrän flera år senare. Trots detta innehåller balanserat styrkort ingen tidsdimension som tar detta i beaktande. De orsak och verkan-samband Kaplan och Norton beskriver blir därmed inte bara svaga utan i vissa fall direkt felaktiga eftersom det inte med säkerhet går att härleda ett visst resultat till en viss åtgärd. Modellen ignorerar helt de implementeringssvårigheter som kan uppstå och därmed även hur dessa kan motverkas. Eftersom implementeringen är relativt toppstyrd med lite utrymme för



Figur 1 – Fyra perspektiv på vision och strategi (Kaplan & Norton, 1996, s. 76)

interaktivitet kan det vara svårt att få stöd för implementeringen hos anställda utanför ekonomiavdelningen. Risken finns även att de anställda inte använder det balanserade styrkortet som ett verktyg i sitt dagliga arbete utan enbart pliktskyldigt mäter det som ska mätas (Nørreklit, 2000).

2.4 Strategi

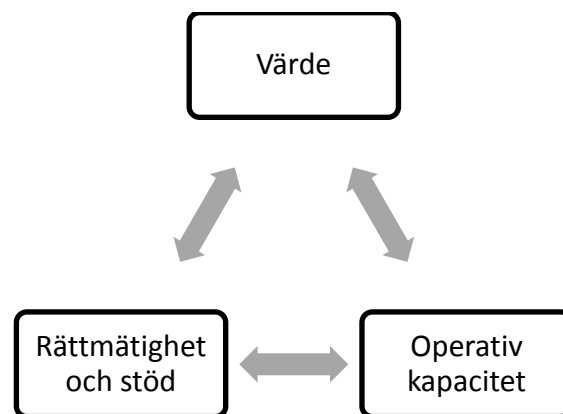
Det finns mycket forskning om hur olika faktorer påverkar utformandet och användningen av styrsystem i en organisation. En sådan viktig faktor är organisationens strategi. I den traditionella synen på samspelet mellan styrsystem och strategi antogs enbart strategin påverka styrsystemet, vilket förändrades om strategin förändrades men inte tvärtom. Detta har förändrats över tid. Studier har visat på ett mer komplicerat förhållande mellan de två, där också styrsystemet kan påverka eller initiera en strategiförändring (Chenhall, 2003; Kober, Ng & Paul, 2007). Den strategi ledningen skapar blir därför en viktig del av organisationens styrsystem. En väl genomarbetad och tydlig strategi är viktig för alla organisationer i dagens samhälle. Inte bara för dem som strävar efter maximerad vinst utan även för organisationer i den offentliga sektorn. Skillnaden ligger i hur strategierna formuleras, arbetas fram och slutligen utvärderas (Moore, 2000). Strategins implementering bör inte utvärderas utifrån en finansiell aspekt. Det är istället bättre att utvärdera hur väl organisationen med hjälp av sin strategi uppfyllt ett högre syfte, alltså det sociala värde som formulerats (Moore, 2000). Utifrån uppsatsens syfte att beskriva styrsystemets utformning är det därför intressant att se om socialtjänsten i Göteborg mäter det producerade resultatet som skapas i organisationen på detta sätt, eller om det görs med utgångspunkt i andra icke-finansiella mål.

För organisationer inom offentlig sektor ligger grunden för strategiformuleringen i att uppnå ett mål som har sin utgångspunkt i ett så kallat "social mission". Det är denna mission som används som mått på det värde organisationen skapar. Trots att målet inte handlar om att generera en vinst finns fortfarande ett behov av att utvärdera hur väl organisationen uppfyller målet, då effektivt arbete alltid är önskvärt. Denna utvärdering görs lättast genom en bedömning av hur effektivt och ändamålsenligt arbetet för missionens uppfyllelse har utförts. Skulle det uppenbara sig brister i arbetet blir ett ytterligare mål att arbeta fram ett bättre sätt för organisationen att jobba mot sin mission (Moore, 2000). Med tanke på att socialtjänsten finansieras med skattemedel blir arbetets effektivitet extra viktig. Hur organisationen utnyttjar de tilldelade resurserna och vilket resultat de skapar blir utvärderat av, och får konsekvenser för, ett helt samhälle.

Även om fokus ligger på hur organisationen skapar ett icke-finansiellt värde kan inte de finansiella resultaten ignoreras helt. Den finansiella aspekten är grunden till dess fortlevnad och organisationens möjlighet att skapa ett icke-finansiellt värde (Moore, 2000). Även om socialtjänsten inte riskerar att drabbas av en total nedläggning vid dåliga finansiella resultat finns det väl en risk för nedskärningar som påverkar deras möjlighet att tillhandhålla olika former av samhällsservice. Att tilldelade resurser inte räcker till behöver inte vara ett tecken på finansiellt slöseri, utan kan även betyda att organisationen behöver tilldelas mer pengar för att uppfylla sitt "social mission".

Moore (2000) visar en modell som kan användas för att bygga upp strategin i offentlig sektor. Modellen består av tre delar: värde, rättmätighet och stöd, samt operativ kapacitet. Värde handlar om att formulera det värde organisationen vill uppnå, det sociala värdet som tidigare kallats mission. Det värdet är anledningen till att organisationen existerar, det visar hur de med sitt arbete kan bidra till att göra världen bättre. Om omgivningen inte anser att värdet är viktigt, eller inte tycker att det uppnås, tappar de förtroende för organisationen och då går den del som kallas rättmätighet och stöd förlorad. Det räcker alltså inte att organisationen kan se värdet med sitt arbete, även de som ska stödja organisationen finansiellt

och genom tillstånd måste ha ett intresse för och anse att värdet är viktigt att uppnå. Utan det stödet kommer organisationen inte få de resurser som krävs för att uppnå sitt mål. Brist på stöd behöver inte bero på att organisationens värde och mål inte är viktiga, utan kan också bero på en brist i kommunikationen som medför att målet inte framställs på rätt sätt. De ansvariga för stöd och tillstånd, det vill säga skattebetalare och politiker, kan uppfatta värdet som något de inte vill stödja, trots att det egentligen ligger i linje med deras värderingar. Modellens tredje del är operativ kapacitet som handlar om den kunskap och förmåga som behövs för att kunna nå organisationens uppsatta mål. Om den operativa kapaciteten inte redan finns inom organisationen behöver den integreras på något vis, vilket kan ske genom till exempel något slags samarbete eller nyanställningar (Moore, 2000). Det är alltså viktigt att rätt kompetens finns inom organisationen. För att säkerställa detta kan ökat fokus läggas på kompetensutveckling och möjlighet till vidareutbildning för de anställda.



Figur 2 - Strategi i offentlig sektor (Moore, 2000, s. 197)

Modellen visar att de tre delarna hänger samman, vilket indikerar att alla delar bör finnas med i strategin för att uppnå en balans och organisationen ska få en möjlighet att bli framgångsrik. Hoque (2004) anser däremot att det inte går att se något samband mellan strategin och organisationens prestation, utan att det finns en tydligare indikation mot ett positivt samband mellan organisationens prestation och de icke-finansiella mått som används för utvärdering. För att organisationen ska vara framgångsrik krävs det alltså att de inte förlitar sig allt för mycket på strategin utan försöker finna en balans mellan olika styrmedel.

2.5 Budgetering

Budgetering används i de flesta organisationer idag. Vanliga användningsområden för, eller syften med, budgetering är:

- Verksamhetsplanering/koordination (kortsiktigt)
- Resultatutvärdering (kortsiktigt)
- Kommunicera mål (långsiktigt)
- Strategiformulering (långsiktigt)
- Motivation
- Tillsyn från ledningen

Anledning till att en organisation använder sig av budgetering kan skilja sig åt beroende på vilken sorts verksamhet det rör sig om, vilka resurser som används och hur den externa miljön och konkurrensen ser ut. Hur väl budgeten kan sägas fungera beror på hur bra den är utformad i relation till sitt syfte. Om syftet till exempel är resultatutvärdering kan budgeten anses välfungerande om den innebär en tydlig press att möta budgetmålen (Ax, Johansson & Kullén, 2009; Hansen & Van der Stede, 2004; Merchant & Van der Stede, 2012). Då

socialtjänsten befinner sig i en annan kontext än traditionella företag är det intressant att belysa vilket syfte de ser med sitt budgetarbete.

Uppställandet av budgeten är den första fasen i budgetprocessen. Sedan följer användande och uppföljning innan en budgetanalys slutligen görs. Uppställandet av budgeten kan se ut på olika sätt. Uppbyggnadsmetoden utgår från ledningen, som bestämmer storleken på budgeten totalt sett och anger ytterligare förutsättningar som härstammar från organisationens strategiska inriktning och den omvärldsanalys som gjorts. Ekonomiavdelningen fyller sedan på med de förutsättningar de har i form av prognoser av exempelvis löneökningar, konjunkturläge och kundstruktur. Utifrån dessa förutsättningar kan de som arbetar med budgetarna i de olika enheterna ge förslag på delbudgetar för sina områden i verksamheten. Om de upplever att de förutsättningar som getts inte kan uppnås får de tillsammans med förslaget till delbudgetar föreslå revideringar. Processen vänder sedan uppåt igen och ekonomiavdelningen lägger förslag på huvudbudgetar som läggs fram till ledningen. Ledningen gör sedan ofta ett antal förändringar på budgetarna och processen börjar återigen om. Detta kan ske några gånger innan de slutgiltiga huvudbudgetarna fastställs (Ax, Johansson & Kullén, 2009).

Uppbyggnadsmetodens fördelar ligger i att de anställda får ett utrymme att vara kreativa och engagerade i sitt arbete vilket skapar ett slags lärande i organisationen (Ax, Johansson & Kullén, 2009). Merchant och Van der Stede (2012) betonar att det är viktigt att involvera medarbetarna i arbetet med budgeten och att detta innebär ett flertal fördelar som organisationen kan dra nytta av. Om de anställda är involverade i målformulering förbättras förståelsen för vad som förväntas i deras arbete. Det blir också lättare att acceptera de mål som sätts, förståelsen för varför vissa mål prioriteras och viljan att arbeta mot och nå målen ökar hos individen.

Nedbrytningsmetoden fungerar på motsatt sätt mot den tidigare presenterade uppbyggnadsmetoden. Ledningen fastställer huvudbudgetarna och i dem finns de övergripande målen för organisationen, dessa bryts sedan ned för varje nivå i verksamheten och förslag till delbudgetar upprättas. Ute i enheterna granskas förslagen, de lägger in förslag på ändringar och processen vänder åter uppåt i organisationen. Att direkt utgå ifrån ledningens förutsättningar och organisationen som helhet innan fokus läggs på enheternas budgetar innebär en fördel. Det underlättar för att belysa hur de olika enheterna hänger samman, och kan minska konkurrensen om budgetmedlen (Ax, Johansson & Kullén, 2009). I och med att metoden är toppstyrd kan den få ett negativt utslag bland medarbetarna vars motivation och ansvarstagande gentemot budgeten kan minska (Ax, Johansson & Kullén, 2009; Merchant & Van der Stede, 2012). Vanligast förekommande i praktiken är snarare en blandning av de två metoderna, som då av Ax, Johansson och Kullén (2009) kallas den iterativa metoden. Det innebär att målen från ledningen under budgetdiskussionerna möter de förutsättningar som lägre nivåer i organisationen arbetat fram. Metodens process fungerar som en cirkel där varje del i budgeten går igenom flera gånger, oavsett vilken avdelning i organisationen som utför arbetet.

När budgeten utvärderas görs först och främst en jämförelse av det budgeterade utfallet och det faktiska utfallet, för att se hur stora avvikelser som uppstått. När en budgetuppföljning görs kan avvikelser upptäckas, analyseras och åtgärder arbetas fram. Underlag för nästa periods budget tas fram och organisationen kan använda underlaget för att föra diskussioner om verksamhetens framtid och utveckling (Ax, Johansson & Kullén, 2009). I många organisationer görs mindre avstämningar månads- och/eller kvartalsvis för att sedan ha en större budgetanalys i slutet av verksamhetsåret. Eftersom budgetar baseras på prognoser och antaganden om framtiden stämmer de oftast inte med det faktiska utfallet som sedan blir. Detta kan dessutom bli extra problematiskt för organisationer som befinner sig i högst osäkra miljöer eller arbetar med oförutsägbara variabler. För att underlätta arbetet och skydda sig

mot negativa effekter som kan uppstå kan ledningen använda så kallade flexibla mål i sitt arbete med budgeten. Målen används för att tala om för medarbetarna vad de förväntas uppnå men med hänsyn till vissa svårkontrollerbara faktorer som kan påverka resultatet under mätperioden. När de flexibla målen omvandlas i finansiella termer kallas de flexibla budgetar. De används ofta när det finns en indikator som starkt dominerar aktivitetsvolymen i verksamheten (Merchant & Van der Stede, 2012).

2.5.1 Kritik mot budgetering

Redan på 70-talet kritiserades budgeten som ett styrmedel, Jan Wallander framförde då den kritik som han sedan också lyfte fram i sin bok "Budgeten - ett onödigt ont". Wallander (1995) menar att det stora problemet med budgeten ligger i att den baseras på prognoser. Dessa prognoser har ett inbyggt mått av osäkerhet i och med att de i sin tur baseras på antaganden om omvärlden, en omvärld som snabbt kan förändras. Prognosens riktighet beror då helt på hur korrekta de underliggande antagandena är. Ett problem med antaganden och därmed prognoserna handlar om att det i vissa fall räcker med små avvikelser från trenden för att prognosen ska falla. Att det faller ut på det sättet är inte konstigt, då prognoserna bara är förhoppningar om hur framtiden kommer se ut med grund i tidigare gjorda observationer. Vad det gäller de avvikelser som upptäcks vill de som gjort prognoserna, och även verksamhetens beslutsfattare, gärna se avvikelserna som tillfälliga. När förutsättningarna förändras för verksamheten uppkommer det därför från båda håll en stor fördröjning innan en anpassning till de nya förutsättningarna genomförs. Det gäller särskilt verksamheter med politisk anknytning där blockpolitiska konflikter tendera att gör processerna långdragna (Wallander, 1995).

Annan kritik som lyfts fram är bland annat hur användandet av budgetar kan leda till en suboptimering i verksamheten, vilket innebär att varje avdelning ser till sitt eget bästa istället för till organisationen som helhet. Budgetarbetet anses vara arbetsamt, bygga på förenklade antaganden om verkligheten, och i många fall vara ett hinder för fortsatt utveckling av verksamheten (Ax, Johansson & Kullvén, 2009). Arbetet med budgeteringen anses dessutom vara allt för kostsamt jämfört med den nytta som genereras av budgeten. Fasta budgetar anses inte passa in i dagens snabbföränderliga samhälle då de inte justeras nämnvärt mellan olika perioder och därmed separerar planering från utförande. Ett av de största problemen med budgeten som styrmedel är dess kortsiktighet. De flesta organisationer har en planeringshorisont på ett år vilket kan ge upphov till ett fenomen som kallas myopi. Det innebär att det skapas en press att nå de kortsiktiga målen och att de anställda därför underlåter att genomföra alternativt skjuter upp nödvändiga investeringar för att kunna visa upp ett bra budgetresultat (Merchant & Van der Stede, 2012).

Kritikerna lyfter en rad förslag för hur budgeteringen kan förbättras. Det handlar om allt från små förändringar till radikala förslag som att överge budgeteringen helt och hållet. En mindre förändring som föreslås är att övergå till så kallade rullande budgetar eller att förlänga budgetens planeringshorisont för att undvika myopiproblemet. Att traditionell budgetering skulle vara förlegad och oanvändbar avfärdas av Libby och Lindsay (2010) som menar att problemen som upplevs med budgetar handlar om hur de används. Om de skulle användas på rätt sätt finns det en större potential att de skulle vara användbara för organisationen. Detta stödjer Hansen och Van der Stedes (2004) resonemang om att budgetens resultat beror på hur den är utformad i förhållande till det syfte den är tänkt att uppfylla.

2.6 Analysverktyg

Uppsatsen kommer fortsättningsvis att struktureras kring de teman som formulerats i det teoretiska ramverket. De olika aspekterna inom respektive temaområde som kommer vara vägledande i analysarbetet sammanfattas i analysverktyget nedan.

Offentlig sektor <ul style="list-style-type: none">- ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning- blockpolitiska konflikters påverkan- förekomst av självmotsägande mål- "kund"/brukar-inflytande- övriga intressenters inflytande
Prestationsmätningssystem <ul style="list-style-type: none">- mål- och måttformulering- ledarskap och kommunikation- kopplingar till strategin- IT-systemens användbarhet
Strategi <ul style="list-style-type: none">- vilka värden/social mission har formulerats- har verksamheten rättmätighet och stöd- hur utvecklas den operativa kapaciteten
Budgetering <ul style="list-style-type: none">- syften med budgeten- budgeteringsmetod- utvärdering- problem med budgetering

Vissa av områdena överlappar delvis varandra. Strategin bör ha ett stort inflytande gällande de mått och mål som specificeras och används både i prestationsmätningssystemet och budgeten. Budgeten styr även i mångt och mycket de mål som prestationsmätningssystemet ska hjälpa till att utvärdera. I analysen kommer därför en viss överlappning vara oundviklig. Det är viktigt att styrsystemet har en god passform till organisationen och därför är kontexten offentlig sektor en central del i undersökningen. Även om områdena delvis behandlas var för sig utgör de tillsammans den helhet som är ett styrsystem vilket är viktigt att hålla i åtanke. Det är just denna integrerade helhet som är föremålet för undersökningen. Områdesindelningen ovan ska inte heller ses som en strikt sådan utan är ett verktyg för att säkerställa en bred analys där studiens alla relevanta aspekter av styrsystemet tas i beaktande.

3. Metod

3.1 Val av metod

För att uppfylla uppsatsens syfte, att beskriva hur styrsystemet är utformat samt att undersöka om det finns brister, har vi genomfört en så kallad informantundersökning genom samtalsintervjuer med personer kopplade till socialtjänsten i Göteborg. Vid informantundersökningar bidrar personerna med beskrivningar av ett visst händelseförlopp eller förfarande. Det innebär att respondenterna delvis bidrar med olika information som tillsammans ger en helhetsbild. Olika frågor har därför ställts till de olika intervjupersonerna utifrån deras respektive ansvars- och arbetsområde för att få en komplett bild av socialtjänstens styrsystem. De svar vi fått har använts som källor och materialet har därför granskats utifrån källkritiska principer (se vidare avsnitt 3.5 *Metodkritik*). Respondentundersökningar är en annan intervjutyp och där är det istället själva intervjupersonen i sig och deras tankar som är fokus för studien. Vid den typen av samtalsintervjuer bör samma frågor ställas till alla svars personer eftersom målet är att hitta mönster i svaren och förklara skillnaderna mellan olika respondentgruppers svar, något som är av underordnat intresse i denna studie (Esaiasson et al., 2012).

I valet av metod är det undersökningens forskningsfråga som ska vara vägledande eftersom olika frågor bäst besvaras på olika sätt. Frågeundersökningar lämpar sig till exempel väl för undersökningar om frekvens av en viss idé eller argument bland intervjusvaren. En av styrkorna med de kvantitativa metoderna är möjligheten att inkludera många objekt eller fall vilket genererar ett brett empiriskt material. Pondera att vår forskningsfråga istället handlat om vilken budgeteringsmetod som är vanligast i svenska kommuner. Då hade en frågeundersökning i form av en enkät varit en bra metod för att få reda på hur samtliga kommuner gör. Vid frågeundersökningar används standardiserade frågor, ofta med förutbestämda svarsalternativ vilket gör det enkelt att genom en statistisk körning få fram svaret på frågor av typen ovan. Samtalsintervjuer är istället av en mer öppen karaktär med ett interaktivt samtal som syftar till att synliggöra ett visst fenomen. Metoden har varit användbar för att generera ett rikt empiriskt material där relevanta begrepp och aktiviteter kopplade till styrsystemets utformning förklarats på djupet. Under samtalsintervjuer finns även en stor flexibilitet, vilket möjliggjort att intervjupersonerna själva kunnat ta upp aspekter de finner relevanta. Det öppnade i sin tur för intressanta stickspår och en del oväntade svar. Eftersom styrningen inom socialtjänsten är ett relativt outforskat område är det svårt att jobba med på förhand definierade svarsalternativ. Detta var ytterligare en faktor som talade för samtalsintervjuer som metod för vår studie (Esaiasson et al., 2012).

Det empiriska materialet som genererats av intervjuerna har kompletterats med information från Göteborgs Stads budgetdokument för 2013. Att enbart genomföra en textanalys utifrån styr- och budgetdokument för socialtjänsten är en metod vi på goda grunder uteslutit. Textanalys är en vanligt förekommande kvalitativ metod men ska främst användas för att systematisera eller kritiskt granska innehållet i texterna. Att systematisera är också en typ av beskrivande analys men hade inte genererat ett lika rikt empiriskt material där relevanta begrepp och arbetssätt förklaras ingående (Esaiasson et al., 2012). Dessutom hade intervjupersonernas egna uppfattningar och praktiska erfarenheter helt exkluderats vilket hade försvårat arbetet med att besvara forskningsfrågan om styrsystemets utformning och eventuella brister.

3.2 Urval

Studiens val av intervju personer är delvis baserad på ett så kallat bekvämlighetsurval. Förfrågan till möjliga intervju personer inom olika stadsdelsnämnder och medarbetare inom

socialtjänsten i Göteborg skickades via e-post, tillsammans med en kort beskrivning av uppsatsens syfte. Då tidsspannet för att genomföra intervjuerna var relativt snävt var det många som på grund av arbetsbelastning inte hade möjlighet att delta (Bryman & Bell, 2005). Utgångspunkten för urvalet var dock centralitet, vilket är vanligt vid respondentundersökningar. Målet har varit att hitta personer med god kunskap och insikt om socialtjänstens styrsystem på tre olika organisatoriska nivåer: politiker, administratörer/verksamhetschefer och socialsekreterare (Esaiasson et al., 2012). Genom vårt slutliga urval på sju respondenter har vi säkerställt att undersökningen innefattar flera olika perspektiv på styrsystemet inom socialtjänsten. Respondenternas namn och befattning har sammanställts i tabell 1.

Namn	Befattning (SDN=stadsdelsnämnd, SDF=stadsdelsförvaltning)
Dario Espiga (S)	kommunalråd med ansvar för sociala frågor
Annika Johansson (M)	nämndpolitiker SDN Östra Göteborg
Tore Kristiansson (S)	nämndpolitiker SDN Västra Göteborg
Gunilla Holtz	sektorschef Individ- och familjeomsorg, funktionshinder, SDF Västra Göteborg
Tomas Olsson	verksamhetscontroller, SDF Östra Göteborg
Jörgen Larzon	områdeschef Bistånd och service, arbetsmarknad och sysselsättning, SDF Centrum
Maria Kihlman	socialsekreterare vuxenenheten, SDF Östra Göteborg

Tabell 1 – Intervjupersoner

Bekvämlighetsurvalet har lett till att vi intervjuat personer från olika stadsdelar i Göteborg. Trots att vi inte träffat representanter från alla stadens stadsdelar ser vi ändå att det finns en hög grad av generaliserbarhet. Verksamheten är väldigt centralstyrd gällande de undersökta aspekterna och styrningen bör därför vara utformad likartat i hela staden. Respondenternas position inom organisationen åskådliggörs i det förenklade organisationsschemat i bilaga 1. De gråmarkerade rutorna i organisationsschemat är nivåer där vi ej har någon respondent. Anledning till att vi valt att inte inkludera någon av stadsdelsdirektörerna beror på att de har ett övergripande ansvar för hela stadsdelens verksamhet och då kan antas ha begränsade kunskaper om just socialtjänsten. Enhetscheferna jobbar liksom områdescheferna med ett fokus på kortsiktiga operativa frågor men handhar framförallt den dagliga driften och personalfrågor. Givet studiens begränsade omfång har därför även den organisatoriska nivån exkluderats då en intervju på den nivån troligen inte bidragit med någon ytterligare empirisk kunskap. De sju intervjuer vi genomfört har gett en god teoretisk mättnad och bidragit till en djup förståelse av socialtjänstens styrsystem. Med teoretisk mättnad menas att undersökningen kartlagt alla olika aspekter av frågeställningarna. Det visade sig genom att tidigare svar återupprepades och väldigt lite ny information framkom i de sista intervjuerna som genomfördes (Esaiasson et al., 2012).

3.3 Genomförande

Samtalsintervjuer kan vara av en ostrukturerad eller semi-strukturerad karaktär. Vid det förstnämnda tillvägagångssättet utgår intervjuaren ibland bara från en enstaka fråga som respondenten får associera fritt kring. I vår studie var vi intresserade av information om styrsystemets olika delar och hur dessa samverkar. Därmed hade vi relativt specifika teman som vi ville att intervjupersonerna skulle berätta utifrån och våra intervjuer genomfördes därför med semi-strukturerade intervjuguider, som återfinns i bilaga 2. Även vid detta tillvägagångssätt finns det dock en stor frihet och flexibilitet vilket möjliggör för

svarspersonerna att associera fritt inom vissa ramar. Fokus blir därför på vad intervjupersonerna tycker är viktigt och värt att framhålla. Tack vare att det fanns möjlighet att fråga intervjuguiden och ställa följdfrågor framkom många intressanta aspekter som inte behandlas av de ursprungliga frågorna (Bryman & Bell, 2005).

Våra intervjupersoner gavs möjligheten att själva bestämma var intervjuerna skulle genomföras. Det är viktigt att samtalen genomförs i en miljö där de kan känna sig trygga och avslappnade. I de fem fall där respondenterna har en fast arbetsplats har intervjun därför genomförts där. De två fritidspolitikerna har ingen direkt arbetsplats kopplade till sitt uppdrag och intervjuerna har därför genomförts i andra tillgängliga lokaler. Intervjuguiderna har anpassats till respondenternas ansvars- och arbetsområden och innefattade cirka tio frågor kopplade till offentlig sektor i allmänhet, socialtjänsten i synnerhet och styrsystemets utformning. Samtalen har både spelats in och antecknats löpande under intervjun medan en av skribenterna varit samtalsledare och ställt följdfrågor. Detta förfarande säkerställer en god dokumentation av vad som faktiskt sagts under intervjuerna vilket borgar för ett korrekt återberättande av det empiriska materialet. Vid kvalitativa analyser krävs ofta en detaljerad analys och det finns därför ett stort värde i att fånga intervjupersonernas ordagranna svar (Bryman & Bell, 2005).

Vi gjorde ett medvetet val att genomföra intervjuerna individuellt istället för i grupp. Gruppintervjuer innebär att deltagarna tillsammans diskuterar de olika frågeställningarna. Med det tillvägagångssättet hade vi visserligen sparat tid, men upplägget hade inneburit en rad nackdelar i relation till vår studie. Vid en gruppintervju finns det vanligtvis ett intresse av att studera hur individer reagerar på andras åsikter och få en bild av samspelet i gruppen. För vår uppsats föreligger inte något sådant intresse. Snarare såg vi en risk i att svaren skulle bli mindre utförliga om flera personer skulle samsas om intervjutiden. Dessutom finns det en hierarkisk struktur bland våra respondenter vilket säkerligen gjort att vissa inte varit lika frispråkiga om chefen suttit med i samma rum. Fördelen med gruppintervju hade i vårt fall varit att intervjupersonerna haft en möjlighet att ifrågasätta varandras utsagor, vilket vi som intervjuare inte kunnat göra. Den typen av gruppdiskussioner hade möjligen kunnat ge en mer verklighetsnära och sammanhållen bild av hur socialtjänsten jobbar med till exempel prestationsutvärdering. Vi ansåg dock inte att denna eventuella vinst övervägde de negativa gruppeffekter som kan uppstå (Bryman & Bell, 2005).

3.4 Bearbetning av material

Efter intervjuerna har anteckningarna gått igenom och kompletterats med ytterligare information från inspelningarna. Det empiriska materialet har sorterats och bearbetats utifrån fyra olika övergripande teman. Ett rörande själva verksamhetskontexten offentlig sektor och socialtjänsten och tre om styrsystemets olika delar; prestationsmätningssystem, strategi och budgetering. De olika intervjupersonernas svar har sorterats utefter dessa teman som bildar varsitt separat empiriavsnitt. Ett alternativ hade varit att sortera materialet utifrån den organisatoriska nivån respondenten befinner sig på eller haft personbaserade temaindelningar där respektive respondents intervjusvar redovisas var för sig. Den använda indelningen medför dock en tydligare struktur genom uppsatsen och är tänkt att underlätta läsarens förståelse för varje tema. Det material som återfinns i empiriredovisningen är representativt material, vilket betyder att inte allt respondenterna sagt under intervjuerna finns med i avsnittet. Även analysen utgår från de fyra övergripande temana, medan slutsatserna återkopplar till uppsatsens frågeställning; Hjälper eller stjälper styrsystemet socialtjänsten att sträva mot det sociala målet?

3.5 Metodkritik

Undersökningens främsta källmaterial är de intervjusvar vi fått genom våra sju respondentintervjuer. Material av denna typ bör granskas enligt källkritiska principer gällande äkthet, oberoende, samtidighet och tendens. Den första principen har liten bäring för just den här studien då äktheten i materialet är bortom tvivel. Även principen om samtidighet kan ses som relativt oproblematiskt då respondenterna berättat om sitt dagliga arbete, och bara i undantagsfall gjort historiska tillbakablickar. Dessa tillbakablickar har dessutom legat relativt nära i tiden. Att fullt ut uppfylla principen om oberoende är något knepigare. En intervjuperson kan aldrig vara helt oberoende och opåverkad av sin kontext. Eftersom socialtjänsten varit utsatt för mycket kritik finns det en risk att vissa av respondenterna känt lojalitet till organisationen, chefer eller enheten på ett sätt som påverkat uppriktigheten i deras svar. Samma problematik återfinns i relation till tendensprincipen. Det kan finnas risk att enskilda intervjupersoner vill framställa sig själva, sitt parti eller socialtjänsten i bra dager och undanhålla mindre smickrande information. Vi har utefter bästa förmåga bedömt vårt källmaterial som trovärdigt. Det har inte varit en entydigt smickrande bild som har getts av verksamheten eller hur styrsystemet fungerar i praktiken, vilket tyder på ett öppen hjärtigt förhållningssätt från våra respondenters sida (Esaiasson et al., 2012).

Det är av central vikt att en forskningsstudie har en god resultatvaliditet, det vill säga att den mäter det den påstår sig mäta. För att nå dit krävs dels en god begreppsvaliditet, vilket innebär att det inte ska finnas några systematiska fel i undersökningen. Dels en hög reliabilitet det vill säga frånvaro av slumpmässiga eller osystematiska fel. Vi har i vår undersökning säkerställt en hög reliabilitet genom att både anteckna och spela in våra samtalsintervjuer. Risken att fel gjorts gällande vad respondenterna sagt bedöms därför som minimal. Brister i begreppsvaliditeten är ett mycket allvarigare problem som dessutom är svårare att upptäcka. De systematiska validitetsfelen innebär att studien konsekvent mäter ”fel” verklighet. De teoretiska begreppen i den här uppsatsen har dock krävt ytterst lite operationalisering då de är relativt okomplicerade. Därmed bedöms även begreppsvaliditeten som god (Esaiasson et al., 2012).

4. Empiri

Studiens empiri grundar sig dels i de intervjuer vi gjort och de sju respondenternas svar och dels på officiella styr- och budgetdokument. Kapitlet inleds med en kort verksamhetsbeskrivning av socialtjänsten i Göteborg. Materialet har därefter delats in i olika teman i enlighet med strukturen i teoriavsnittet. Kapitlet följer därför samma upplägg och inleds med en redovisning av empirin kopplad till den offentliga sektorn i allmänhet och socialtjänsten i synnerhet för att förklara den typ av verksamhet som ska styras. Därefter redovisas empirin kring styrsystemets olika delar; prestationsmätningssystemet, strategi och budgetering.

4.1 Verksamhetsbeskrivning

Göteborgs Stad är uppdelad i tio stadsdelar, där varje stadsdelsförvaltning ansvarar för en rad olika frågor rörande offentlig service i den egna stadsdelen. Varje stadsdelsförvaltning är indelad i fyra sektorer:

- Utbildning
- Äldreomsorg, Hälso- och sjukvård
- Individ- och familjeomsorg, Funktionshinder
- Kultur och fritid

Det är sektorn Individ- och familjeomsorg & Funktionshinder som har hand om de sociala frågorna i stadsdelen. Så här beskriver de själva sitt arbete:

“Vi ger service, stöd, råd och/eller skydd till barn, unga och vuxna som har svårigheter med exempelvis ekonomin, relationer, funktionsnedsättningar, missbruk eller kriminalitet. Vi arbetar också för att förebygga dessa problem.” (Presentation IFO-FH i Göteborgs Stad)

Arbetet inom sektorn är i sin tur indelat i olika områden; arbetsmarknad, bistånd och service samt boende och personligt stöd. Det sista ledet i organisationen är enheterna som är indelade efter olika målgrupper och kan skilja sig något åt i olika stadsdelar beroende på behov. Kortfattat kan det beskrivas som att sektorscheferna arbetar med mer strategiska och långsiktiga frågor, och externt mot olika intressenter. Områdes- och enhetscheferna å sin sida jobbar med mer operativa frågor och har ett internt perspektiv (Presentation IFO-FH i Göteborgs Stad).

4.2 Offentlig sektor i allmänhet och socialtjänsten i synnerhet

Under intervjuerna framkommer det tydligt att den offentliga sektorn verkar under andra förutsättningar än den privata och att just socialtjänsten utmärker sig i många avseenden jämfört med annan kommunal verksamhet. Gunilla Holtz som är sektorschef i Västra Göteborg menar att den största utmaningen med att driva verksamheten är att få ihop de olika kraven från intressenterna. Att hantera de krav lagen ställer, de behov som finns hos befolkningen och de mål politikerna ställer upp för verksamheten. Just arbetsfördelningen och samspelet mellan politiken och förvaltningen är något som flera av respondenterna tar upp.

“Rollfördelningen mellan politik och förvaltning är solklar men komplicerad. Politiken säger vad och vi ska säga hur. Det blir en dialog, politiken är ganska ofta inne på att de också ska säga hur, trots att de vet att de inte får göra det.”

– Tomas Olsson, verksamhetscontroller

Svårigheter kan uppstå när förvaltningen måste komma med förslag på åtstrammingsåtgärder. Politikerna ger förutsättningarna för verksamheten genom budgeten och om förvaltningen inte

anser att befintlig verksamhet ryms inom den måste de komma med besparingsförslag. Det är i dessa lägen politikerna vill gå in och säga ”hur”. Att ge förslag på att lägga ner ett bibliotek eller en fritidsgård är i princip omöjligt då dessa är ”heliga kor” för politikerna, i förlängningen för att dessa två verksamheter är något medborgarna fäster stor vikt vid.

Vad som värderas högt av medborgarna får givetvis ett starkt genomslag i budgeten. Dario Espiga, kommunalråd med speciellt ansvar för individ- och familjeomsorgsfrågor, poängterar att det är svårt att hävda sig i budgetarbetet av just denna anledning. Gäller det skola eller äldreomsorg finns det stora engagerade och högljudda grupper med anhöriga som tar fram dessa verksamheters behov, men det finns ingen grupp som talar för de mest utsatta i samhället. Det blir upp till socialtjänsten och deras personal att försöka lyfta fram de behoven. Även sektorschefen är inne på samma spår:

”Det är rätt tufft, att hela tiden höra att man inte är ett behov utan en kostnad. Äldreomsorgen och skolan till exempel, där är det aldrig någon som ifrågasätter att det ska finnas platser på dagis eller att det ska finnas äldreomsorg. Men man kan på ett annat sätt ifrågasätta ’men måste ni verkligen omhänderta det barnet så länge’ eller ’måste ni verkligen betala ut så mycket i försörjningsstöd’. Det är mer av ett ifrågasättande av våra arbetsmetoder, om vi verkligen gör rätt saker.”

– Gunilla Holtz, sektorschef

När pengarna ska fördelas står grupper mot grupper och det är svårt att hävda socialtjänstens brukares behov i relation till andra grupper. Dessutom har stadsdelarna ett så kallat kompensatoriskt uppdrag, de ska fördela resurserna inom stadsdelen och ge mer till de resurssvaga områdena för att förbättra deras möjligheter att nå uppsatta mål och kompensera för det sämre utgångsläget. I januari 2011 genomförde Göteborgs stad en stor omorganisering där 21 stadsdelar förvandlades till 10. Under intervjuerna framkommer att detta varit en stor omställning för politikerna just kopplat till det kompensatoriska uppdraget och att de nu har ett större befolkningsansvar och ska jobba med övergripande målsättningar. Många politiker har ett stort engagemang i ”sina” stadsdelar och vill värna om resursfördelningen till just dem, vilket leder till väldigt detaljerade mål och uppdrag.

Respondenternas beskrivningar av vad som utmärker en välfungerande socialtjänst ser lite olika ut utan att vara direkt motstridiga. Ett återkommande tema är vikten av samverkan mellan olika enheter inom socialtjänsten och mellan olika delar av den kommunala verksamheten.

“Jag tror att när man som enskild väl kommer in på socialtjänsten och får träffa någon får man ett bra bemötande, när man väl kommit in i rullorna så att säga. Men det är svårt att ta sig in. Jag tror att samverkan är nyckeln till allt. Det finns jättemycket resurser inom alla enheter, det finns ett stort utbud av insatser inom alla enheter. Men det finns ingen samverkan mellan dem vilket gör att människor inte kommer åt hela utbudet utan man kommer åt en sak och missar en massa. Det finns fantastiska saker som görs här. Men det är för mycket byråkrati och för mycket administration och för mycket fack och enheter som folk delas in i, vilket inte blir konstruktivt i längden.”

– Maria Kihlman, socialsekreterare

Maria berättar vidare att det finns väldigt begränsade praktiska möjligheter till samverkan. Det saknas både riktlinjer och rutiner kring hur det ska utformas, likväl som forum och avsatt tid för att göra det.

4.2.1 Förebyggande arbete

Alla intervjupersoner är ense om att socialt arbete är ett långsiktigt arbete där förebyggande insatser är centrala. Den uppenbara svårigheten i att ha ett långsiktigt perspektiv i en verksamhet som jobbar med årliga utvärderingar och prestationsmätningar är något som framkommer i flera olika sammanhang under samtalen. Göteborgs kommun har i år inrättat en så kallad investeringsfond som ska möjliggöra mer långsiktiga satsningar.

“Det är som en social investeringsfond. Revisorerna tycker inte det är förenligt med god revisionssed, att det inte går att spara pengar på det sättet, men det gör vi ändå. Vår tanke är också, vilket vi vet efter 90-talets kris, att varje gång det kommer en lågkonjunktur där vi får mindre skatteintäkter i kommunen så är det första som ryker det som inte är lagstadgat. Det är prevention, det är öppna förskolor, det är fritidsgårdar, mötesplatser och vi har sett att en generation efter betalar priset.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Investeringsfonden ligger i samma linje som de diskussioner som varit de senaste 3-4 åren. De har inom kommunen diskuterat att socialt arbete inte ska ses som en kostnad utan som en investering. Alla våra intervjupersoner som jobbar ute i verksamheten intygar att det finns ett klart budskap från politiken att de ska fokusera på förebyggande arbete. De upplever dock att det är en svår avvägning att ta resurser från akuta åtgärder och lägga dem på förebyggande åtgärder där effekten kanske inte syns förrän om flera år och därför är svår att utvärdera. Dario Espiga efterlyser mer effektforskning med ett långsiktigt perspektiv. Socialsekreteraren i Östra Göteborg berättar att de fått tydliga direktiv att arbeta förebyggande för att minska missbruket i stadsdelen. Dock togs alla förebyggande insatser bort förra året så det råder viss oklarhet kring hur de ska arbeta förebyggande. Målet för socialtjänsten är alltid att insatserna ska leda fram till att klienten blir självförsörjande och inte behöver socialtjänsten. Enligt deras eget utvärderingsverktyg innebär längre behandlingstider bättre resultat i dessa avseenden, och borde därmed vara att föredra ur ett långsiktigt kostnadsperspektiv. Men eftersom de jobbar med ettårsbudgetar ska de prioritera kortsiktiga, och på pappret billigare, behandlingsinsatser.

4.2.2 Dokumentationskrav

Arbetsbelastningen för socialsekreterarna berörs vid flera tillfällen under intervjuerna. Kommunrådet Dario Espiga berättar om den kommission som har tillsatts för att komma med förslag på hur situationen ska förbättras. En faktor som många av respondenterna lyfter är de ökade dokumentationskraven.

“Alla krav som ställs på dokumentation, kvalitetssäkring och rapportering har tagit entreprenörer till skrivborden. De missar timmar med brukare och det är jag bekymrad över.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

“Det är väldigt mycket registreringar av handlingar och dokumentation som är en onödig börda för socialsekreterarna. Skickar du ett mail ska det registreras, får du ett mail tillbaka ska det registreras och det är väldigt många klick för att göra en sådan grej. Jag hade kunnat gå till en administratör med alla breven och be hen registrera dem så kan jag skriva de möten jag har och vad personerna säger och vilka planer vi har. Jag är utbildad för att prata med mina klienter och göra bedömningar om vad de behöver. Att jag ska lägga in kostnaderna för de boendeplaceringar som görs är helt meningslöst, det tar bara tid från min kontakt med mina klienter.”

– Maria Kihlman, socialsekreterare

”Det finns en ändlig resurs med tid för att göra saker och ting och det är inte säkert att vi just nu håller på med rätt prioriteringar.”

– Tomas Olsson, verksamhetscontroller

Citaten ovan belyser problemet med de höga dokumentationskraven. De redan pressade socialsekreterarna får fler arbetsuppgifter som inte ens ligger inom deras egentliga arbetsområden. Verksamhetscontrollern medger att den ökade dokumenteringen som möjliggörs genom olika datasystem innebär en bättre kvalitetssäkring, men anser samtidigt att det ökat byråkratin rejält. Han ser flera olika anledningar till att dokumentationskraven ökar. I mångt och mycket är det givetvis lagen som styr och all myndighetsutövning måste dokumenteras för att säkerställa rättssäkerheten. Men Tomas Olsson framhåller även andra myndigheter och media som i sin granskade roll gärna lyfter fram skrivna rutiner som lösningen på allt. Han menar på att det är svårt att värja sig mot dokumentationskraven.

4.2.3 Den sista utposten

Flera av respondenterna refererar till socialtjänsten som samhällets sista utpost. De tvingas ibland hitta lösningar på problem som egentligen inte ingår i deras arbete. Ett exempel är att socialtjänsten på grund av bostadsbristen i Göteborg får agera bostadsförmedlare för personer som i teorin skulle kunna få en bostad via ordinarie kanaler. Något som tar både tid och pengar i anspråk. Annika Johansson, ledamot i SDN Östra Göteborg, förklarar att det är flera olika pusselbitar som måste lösas för att frigöra humankapitalet och att det inte bara är en fråga om pengar som sådana. Socialtjänsten existerar givetvis inte i ett vakuum utan påverkas i högsta grad av en rad olika externa faktorer och hur samhället ser ut i övrigt.

”Det står i första paragrafen i socialtjänstlagen att socialtjänsten ska verka för att utjämna människornas livsvillkor. Jag brukar säga att det är det finaste som finns, att arbeta för att människor ska ha lika möjligheter och vara lika mycket värda. Men det ställer till det för socialarbetarna, hur ska de kunna arbeta mot de målen när samhället ser så annorlunda ut och klyftorna ökar istället för att minska.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Intervjupersonerna vittnar om att socialtjänsten ofta får agera delvis utanför sitt uppdrag, vilket är en ansträngning inte bara på de begränsade ekonomiska resurserna utan även på handläggarnas begränsade arbetstid.

4.3 Prestationsmätningssystem

4.3.1 Förändringar och utveckling

Den offentliga verksamheten i Göteborg har under de senaste åren genomgått och genomgår fortfarande stora förändringar av sitt prestationsmätningssystem. Sektorschefen Gunilla Holtz framhåller framförallt att det nu pågår ett intensivt arbete för att minska antalet mått så att de som kvarstår är relevanta, rimliga och lätta att ta fram. Eftersom målen formuleras både från kommunfullmäktige och från nämnden utformas även mått på båda dessa nivåer. För att inte drunkna i mått används i första hand måtten från kommunen. Gunilla förklarar även att det är ett ökat fokus på central ledning och styrning, något hon tycker är positivt då det säkerställer ett likartat arbetssätt i de olika stadsdelarna. Utvärderingarna sker också annorlunda i dag än för ett par år sen då kommunen mer ensidigt jobbade med balanserat styrkort utifrån fyra perspektiv: personal, medborgare, verksamhet och ekonomi. Numer finns det, som Dario

Espiga uttrycker det, ”en politisk mantel” där utvärdering sker utifrån tre hållbarhetsperspektiv: socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

”Vi gjorde detta för att styrkortet är ett produktionsmål, man tittar på var man producerar någonstans. De tre perspektiven handlar om människorna bakom och innehållet, de mänskliga rättigheterna och utjämnade villkor. Vi ska inte bara bygga utan för vem bygger vi? Allt detta får vi nu redovisat på ett helt annat sätt. Det gör att vi kan titta på innehållet, inte bara det ekonomiska utfallet.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Enligt Dario avspeglas detta tydligt i budgeten och verksamhetsplaneringen som idag har en helt annan inriktning än för fem år sedan, då styrkortet gjorde att den främst innehöll produktionsmål. Ytterligare en stor förändring med uppföljningsarbetet är övergången från resultatmål till effektmål. Effektmålen ska avspegla vad insatserna haft för effekt för brukarna, något det var väldigt lite fokus på tidigare. Stadsdelarna har varit bra på att rapportera till exempel hur många missbrukare de jobbat med eller hur många ingripanden de gjort i fall där barn far illa. Nu ska de gå över till att beskriva vilken effekt insatserna haft för brukarna och hur många som blivit hjälpta. Gunilla Holtz tror att denna förändring beror dels på en allmän strömning i samhället och dels en politisk vilja, att politikerna vill kunna erbjuda invånarna något substantiellt. Enligt henne går övergången lite trögt då det är en omfattande process att bestämma vilka mått som kan användas för att korrekt mäta hur väl stadsdelarna uppfyller effektmålen.

4.3.2 Mått och mål

Göteborgs Stad jobbar övergripande med tre prioriterade mål och inriktningar som ska brytas ned till SMARTA mål (specifika, mätbara, accepterade, realistiska, tidsatta och ansvarsfördelade) som omsätts i praktisk handling av stadsdelsnämnderna (Förslag till budget 2013). Målen formuleras i princip uteslutande i icke finansiella termer, till exempel: *”Tidigt förebyggande och rehabiliterande insatser ska öka när det gäller barn och unga samt vuxna med missbruksproblem.”* (Budget 2013 kortversion, Östra Göteborg). Dario Espiga förklarar att de tre stora målen från förra året var att utjämna livsvillkoren mellan människor, att utjämna folkhälsan och att tidiga insatser bland barn och ungdomar ska öka. Med ökning avses här en breddning genom en ökad samverkan mellan socialtjänsten och skolan. En stor del av förvaltningens uppgift är att föra ut målen i hela organisationen och att klargöra vem som ska reagera på vilka mål, samt att säkerställa att de får tydliga uppföljningsrapporter. Utvärderingen och mätningen sker på organisationens alla nivåer, allt från enheter upp till stadsdelsnämnden för att slutligen rapporteras till kommunfullmäktige. Det är en väldigt lång kedja och flera av intervjupersonerna beskriver detta som problematiskt. De upplever att information försvinner eller förskönas på vägen.

”Cheferna är duktiga på att beskriva aktiviteter och vad de planerar att göra och ibland vad som är genomfört. Men vad betyder det för de boende, invånarna och brukarna? Analysen saknar man emellanåt. Det kan vara ganska svårt och smärtsamt att se att insatser och aktiviteter man gör inte alls leder mot målen. Nämnden har sagt att de inte ska skönmåla men det finns alltid en tendens att uppåt i organisationen visa att det man gör ger goda resultat.”

– Tomas Olsson, verksamhetscontroller

En stor utmaning och samtidigt en stor möjlighet som upplevs är att en del mål inte bara är riktade till socialtjänsten utan att även andra kommunala verksamheter, som exempelvis kultur och fritid, kan vara behjälpliga för att öka måluppfyllelsen. Verksamhetscontrollern i

Östra Göteborg upplever att den typen av gränsöverskridande samverkan och även en del av de övergripande mål som exempelvis att minska miljöbelastningen ofta kan vara sådant som enhetscheferna har svårt att hitta tid till att satsa på. Det upplevs som mindre prioriterat än de direkta löpande arbetsuppgifterna.

Flera respondenter påpekar att det är väldigt många olika mål, att dessa i vissa fall är väldigt detaljerade, samt att det mäts väldigt mycket överlag. Vissa av målen är direkt överflödiga.

”Ett exempel på mål ur vår budget: ’Invånarna ska få relevant information på det språk de behärskar om de har svårt med det svenska språket.’ Ja det är väl jättebra men egentligen behöver inte nämnden påpeka det eftersom det redan finns i förvaltningslagen. Men de är måna om att för invånarna visa att de är engagerade och bryr sig.”

– Gunilla Holtz, sektorschef

Som tidigare nämnts använder den kommunala verksamheten sig av många olika mått, både sådana som specificeras från centralt håll och sådana som utarbetas i stadsdelarna och därmed kan variera mellan olika delar av staden. För att beskriva vad som händer i verksamheten används olika nyckeltal. Vissa av dem har identifierats centralt medan andra bestäms på stadsdelsnivå utefter vad de tycker är viktigt att mäta. Jörgen Larzon, områdeschef i Centrum, berättar att de nyligen enats om vad som ska mätas och följas upp, samt att de nu kommer jobba med samma nyckeltal över hela året. Eftersom de är så pass nya har han av förståeliga skäl svårt att ge någon utvärdering av dem. Respondenterna gör dock gällande att det mesta kring vad som ska utvärderas och rapporteras, vilka mått som används och vilka mål som ska uppfyllas, styrs från kommunen centralt. De olika socialkontoren kan välja att diskutera målen och ha egna uppföljningar men de har i princip ingen möjlighet att påverka hur prestationsmätningarna utformas. Tomas Olsson som är verksamhetscontroller i Östra Göteborg förklarar att de förutom effektmått som mäter uppfyllanden av effektmålen även finns ett antal så kallade bakgrundsmått. De är kopplade till de politiska strategiska målen, exempelvis har Göteborgs stad infört rätten till heltid och ett viktigt mål blir därför att få ner antalet timanställningar till förmån för fastanställningar. Måluppfyllnaden mäts genom att stadsdelarna redovisar bland annat hur många arbetstimmar som utförts av timanställd personal.

Klient- och brukarnöjdhet är en annan viktig del i de prestationsmätningar som görs inom socialtjänsten. Mätningarna görs på en rad olika nivåer, från enskilda enheter upp till staden som helhet, och används för att hitta möjliga förbättringsområden. Utvärderingen sker dels genom att brukarna/klienterna själv får berätta om de anser sig ha blivit hjälpta av insatsen och utgår från deras egna subjektiva upplevelser. Dels skattar den ansvarige socialsekreteraren om klienten blivit hjälpt och om situationen förbättrats. För att få en bild av hur nöjda medborgarna är med den kommunala servicen har det även införts ett system för synpunktshantering. När någon kontakter stadsdelen med förslag, beröm eller negativ kritik skrivs det ner på en anpassad blankett. Dessa redovisas sedan till den ansvarige enhetschefen som ger respons på eventuell kritik och ska sedan använda synpunkterna för att förbättra arbetet i enheten. Det redovisas även på förvaltningsnivå men verksamhetscontrollern påpekar att det inte alltid är helt lätt att dra rätt slutsatser. Kommunalrådet framhåller att det är problematiskt att mäta brukarnöjdhet inom socialtjänsten och jämföra den med andra verksamheter. För många personer som kommer i kontakt med socialtjänsten handlar det om tvångsåtgärder mot personens vilja och det är därför inte förvånande att nöjdindex är lägre än för skola och äldreomsorg.

4.3.3 Balanserat styrkort

Bland respondenterna råder delade meningar kring hur och om kommunen jobbar med balanserat styrkort och det beskrivs lite olika. Vissa av respondenterna menar att det i princip har övergetts och inte pratas om överhuvudtaget, och syftar då på de fyra perspektiven; personal, medborgare, verksamhet, ekonomi. Andra att det i kombination med de tre hållbarhetsperspektiven används i utvärderingen och ytterligare andra att det enbart är de fyra perspektiven som används i enhetsplanerna. I *Förslag till budget 2013* går att läsa:

”Vi styr staden utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna. Den sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarheten är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten är inte mycket värd om den samtidigt förstör vår miljö och förändrar klimatet. Inte heller om den skapar större sociala klyftor i samhället. Hållbarhet innebär också att vi tar ett långsiktigt ekonomiskt ansvar.”

Alla respondenterna är överens om att det används andra perspektiv än det rent ekonomiska för att utvärdera och styra verksamheten, även om just det balanserade styrkortet både som begrepp och modell har fasats ut. Verksamhetscontrollern menar på att det var svårt att underhålla de balanserade styrkortet eftersom det fanns en tanke att de skulle användas internt men även vara publika och användas av brukarna vid val av till exempel äldreomsorg. Ett problem som upplevs är att det går trender i vilka mått som är ”viktigast” och att dessa då får ett oproportionerligt stort intresse. Risken finns att ett mått lyfts ur redovisningen och att helhetsbilden då går förlorad. Här menar verksamhetscontrollern att det balanserade styrkortet fyller en funktion eftersom det möjliggör analyser ur alla perspektiv.

4.3.4 Syftet med att mäta

Nämndpolitikerna berättar att det finns en regelbunden uppföljning och att de löpande får information om läget i stadsdelen. Vid de olika uppföljningsmöten som görs har politikerna möjlighet att ställa frågor till tjänstemännen, men Annika Johannson som sitter i nämnden i Östra Göteborg menar på att det är svårt att lyfta blicken och se till helheten. Det blir lätt att nämnden fördjupar sig i sakfrågor snarare än att tänka över den övergripande inriktningen och styrningen av verksamheten. I framförallt lågkonjunktur kan det bli ett överdrivet fokus på siffrorna i sig snarare än att se till de faktiska måluppfyllnaderna. Tore Kristiansson som är nämndpolitiker i Västra Göteborg har lång erfarenhet av att sitta i stadsdelsnämnd. Han tycker utvärderingarna och uppföljningen blir bättre och bättre, dels för att den är mer frekvent förekommande och mer detaljerade men även för att den har en högre trovärdighet. Enligt honom har nämnden överlag bättre beslutsunderlag nuförtiden.

Intervjupersonerna ger lite olika bild av hur utvärderingarna används och vad som är nyttan med prestationsmätningarna. Områdeschefen i Centrum upplever att det finns en bra förståelse för hur utvärderingarna ska användas och vikten av att göra ett uppföljningsarbete. Det är något han tror beror på att de nu jobbar mer aktivt med enhetsplanerna, och att enhetsnivåerna engageras i ett tidigt stadium. En central aspekt med utvärderingarna som lyfts är rättvisaspekten. De mätningar som görs ska säkerställa att kommuninvånarna får lika behandling över hela staden. Många ser de främsta intressenterna av prestationsmätningarna som sig själva, det vill säga att förvaltningen och politikerna ska kunna följa utvecklingen, förbättra verksamheten och göra rätt prioriteringar. Men att jobba med utfallen på ett strukturerat sätt upplevs fortfarande som en utmaning. Från och med 2011 finns ett nytt utvärderingssystem där kostnad per brukare mäts utefter vilka insatser de fått.

”Det är ensidigt fokuserat på kostnaden, och det kan väl diskuteras, men eftersom kostnaderna är i fokus för den kommunala verksamheten är det rätt bra att få det måttet för att jämföra med andra stadsdelar och andra kommuner. Vi märkte att vi låg nästan högst i staden på platskostnader för daglig verksamheten för funktionshindrade. Då blir det ett uppdrag från mig till den områdeschefen och de enhetscheferna att minska kostnaderna. Då blir det en verksamhetsutveckling kan man säga. Men då utgår det ju bara från kostnader och inte någon kvalitets- eller effektmätning.”

– Gunilla Holtz, sektorschef

Utfallen av mätningarna används alltså för att göra direkta förändringar i verksamheten men visar även vad som är resultat av de pengar stadsdelen blivit tilldelade. Från förvaltningens sida är det även ett sätt att redovisa hur det gått utifrån de uppdrag de fått av nämnden, och i förlängningen befolkningen som är de nämnden representerar.

IT-systemen är en central del i all den dokumentering och uppföljning som görs i kommunen och flera av respondenterna framhåller att de inte fungerar tillfredsställande vilket innebär ett hinder för dem i sitt arbete. Det handlar dels om att resultatuppföljningssystemet ännu inte är färdigutvecklat och därför är det svårt att få en helhetsbild av strategi, mått och effektmåluppfyllnad. Dels att dokumentationssystemet inte är anpassat för det antal användare som finns i Göteborgs Stad vilket leder till långsam respons i systemet och att registreringarna tar onödigt mycket arbetstid i anspråk.

4.4 Strategi

I kommunfullmäktige utvecklas strategier på två sätt. När kommunen skriver sina texter tar stadsledningskontoret fram indikatorer som sedan används vid uppföljningar 2-3 gånger om året. Alla stadsdelar måste använda indikatorerna och svara på speciella frågor som läggs in i rapporteringssystemet Rappet. På det sättet mäts hur väl de prioriterade målen har uppnåtts. De prioriterade målen används också på så vis som en strategi för att visa stadsdelarna vad kommunen anser är extra viktigt. Det andra sättet kommunen arbetar fram strategier är genom att sätta sig ned och se vad de kan göra för att krympa den egentliga skillnaden mellan människor. Det handlar inte bara om stora åtgärder utan också mindre saker som att en del grupper får åka gratis i kollektivtrafiken under lågtrafik. Även de små sakerna påverkar folkhälsan och ger en viss utjämning av människors livsvillkor. När beslut ska fattas i kommunfullmäktige funderar de över om det kommer öka eller minska skillnaden mellan människor. Det finns många möjligheter att påverka de strukturella problemen i staden, men då måste de samlas och diskutera och även hitta en finansiering, berättar kommunalrådet Dario Espiga.

I stadsdelsnämnden formuleras en vision, där ett övergripande förhållningssätt för arbetet beskrivs. Detta kommuniceras ut i stadsdelen via det mål- och inriktningsdokument som upprättas. Alla mål som formuleras, oavsett om det är från kommunen eller nämnden, kopplas samman med en strategi i budgethandlingen. På det sättet vet alla inom organisationen vad som ska prioriteras i arbetet och hur de ska arbeta för att nå dit. Där beskrivs också vilken strategi de ska ha för att säkra jämställdhetsperspektivet, ur ett medarbetar-, brukar- och invånarperspektiv. I alla resultat och statistik som redovisas ska det finnas en analys av jämställdheten.

Målen och strategierna finns inte bara i budgeten, utan återfinns också på verksamhetens intranät. Där finns även rutiner och riktlinjer för hur arbetet ska göras. Maria Kihlman, socialsekreterare i Östra Göteborg, berättar att det är den enskildes ansvar att läsa allt som kommer ut på intranätet. På planeringsdagarna går enhetschefen däremot igenom

verksamhetsplanen med alla anställda och klargör enhetens mål och vilka områden som behöver förbättras.

4.4.1 Omorganiseringen av stadsdelar

En strategisk omorganisering gjordes av stadsdelarna i kommunen 2011. De tidigare 21 stadsdelarna med tillhörande nämnder och förvaltningar gjordes om till 10. Tidigare skiljde sig stadsdelarnas storlek mycket åt, vilket påverkade hur stadsdelens förutsättningar såg ut enligt fördelningsmodellen. Det kunde då vara nödvändigt för kommunen att fördela ut mer pengar till specifika stadsdelar. I den nya organisationen är det cirka 50 000 invånare i varje stadsdel, vilket gör att det pengamässigt har blivit en utjämning mellan stadsdelarna. Däremot finns det fortfarande skillnader i den sociala sammansättningen. Fördelningsmodellen har blivit förflyttad ut i stadsdelen och det är upp till dem att se vilka områden inom stadsdelen som behöver mer resurser.

Respondenterna berättar att stadsdelarna arbetar mer likartat efter omorganiseringen. Lednings- och styrningsprocessen samordnas från kommunen centralt och alla stadsdelar arbetar med det gemensamma uppföljningsverktyget Rappet. Arbetet med målstyrning från kommunen har blivit enklare och kommunikationen mellan stadsdelarna har underlättats. Valfriheten har minskat inom stadsdelsorganisationen och alla processer ska se likadana ut. Däremot kan det skilja sig åt hur arbetet ordnas inom nämnden och vilka områden det satsas mer på inom stadsdelen, eftersom det finns olika grundproblem i olika stadsdelar. Sammanslagningen av stadsdelarna ger en ökad chans för likabehandling, det är viktigt att alla människor bemöts på samma sätt och får samma hjälp oavsett i vilken stadsdel de bor. Processen och kriterierna ska se likadana ut och helst ska alla stadsdelar ha samma handläggningstid.

Risken med de större stadsdelarna är att avståndet till både användare och samarbetspartners blir för stort. Maria Kihlman, socialsekreterare i Östra Göteborg, berättar att det blivit svårare för klienterna i hennes stadsdel att komma i kontakt med socialtjänsten. Handläggarna finns utspridda över stadsdelen och behöver klienterna hjälp på flera olika områden kan de behöva ha olika handläggare på olika socialkontor. Det blir svårt för klienterna att hitta rätt, dessutom försvåras samverkan mellan handläggare på olika kontor och arbetet tar mycket extra tid på grund av det.

4.4.2 Kompetensutveckling och vidareutbildning

Utifrån det respondenterna berättar framgår det att arbetet med kompetensutveckling varierar väldigt mellan stadsdelarna, det verkar inte finnas några direkta riktlinjer för hur det ska gå till. Gunilla Holtz, sektorschef, berättar hur det fungerar i Västra Göteborg. Där får personalen själva komma med önskemål om utbildningar de känner att de behöver eller vill ha, men Gunilla strävar också efter att varje område inom hennes sektor ska ha en plan för några år framåt, hur de vill jobba med kompetensutveckling. På det sättet ska de kunna se att den utbildning de ger till personalen stödjer målen i budgeten och även visa vilka arbetsområden som behöver utvecklas för att kunna nå målen.

Hos Jörgen Larzon, områdeschef i Centrum, lägger de upp individuella utvecklingsplaner för alla medarbetare. Det handlar främst om att prioritera och säkerställa att alla har den kompetens som behövs utifrån lagstiftningen. Kommer det en ny lagstiftning handlar det om att möta upp det på ett generellt plan, ett ansvar som åligger varje enskild enhet.

Socialsekreterare i Östra Göteborg, säger att de får gå på utbildningar, om de är gratis. De har möjlighet att delta i utbildningar under arbetstid men får själva ansvara för att klämma in det i sitt schema. Kravet är att det ordinarie arbetet inte blir lidande. Självsäger hon att hon

gärna skulle gå på fler utbildningar, bara de inte tog tid från arbetet med hennes klienter. Hon berättar också att det förut fanns en tanke att alla skulle ha var sin spetskompetens och sedan dela med sig till resten av gruppen av de utbildningar och den kunskap de fått, men att det inte finns någon tid avsatt till att göra det. Däremot har handläggarna på Marias arbetsplats fått utbildningar för hur de ska arbeta med utredning. Bland annat om hur nationella riktlinjer och liknande ska implementeras, för att på så sätt bli bättre på att motivera vilka insatser som behöver beviljas. De fick också lära sig att skriva bättre utredningar för att med hjälp av stöd i lagen få igenom de beslut de ville. Hon tycker att det finns behov av mer utbildningar men att det först måste finnas förutsättningar att göra det vardagliga arbetet. Att i det här läget lägga kravet på att socialsekreterarna ska bli bättre på allt innebär bara en ökad risk att de blir utbrända. Det är ändå av stor vikt att arbeta med kompetensutveckling. Det är ett sätt att öka rättsäkerheten i socialsekreterarnas arbete och säkerställa att klienter i alla stadsdelar får likvärdig hjälp.

Arbetet framåt måste handla om att få ökad generalism i arbetet igen, säger Dario Espiga. Förut kunde socialarbetarna arbeta bredare och ta hand om alla problem en familj hade, oavsett om det handlade om missbruk, familjeproblem eller socialbidrag. De hade en bred kunskap.

”Jag tror att pendeln måste vända åt andra hållet, vi behöver få mer generalister igen, som jobbar med hela familjen och hela individen.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Idag är arbetet så specialiserat att en familj får en ny handläggare för varje område de behöver hjälp med. I princip kan samma familj då få fyra eller fem olika handläggare. Det ger en sämre upplevelse för individen som bara behöver en person som förstår och hjälper dem med deras problem.

4.5 Budgetering

4.5.1 Syftet med en budget

En kommunal verksamhet som socialtjänsten drivs inte för att göra en vinst. Målet är att verksamheten ska gå runt. Budgeten är ett verktyg som används för att göra det. Dario Espiga berättar om sin syn på budgeten:

“För mig är ekonomin ett medel och aldrig ett mål. Målet för mig är att de pengar vi har ska räcka till för att göra det vi vill göra. Det vi skriver i vår budget, i texterna, det vill vi åstadkomma. I våra mål och inriktningsdokument beskrivs vision, önskan, uppdrag. Sedan ska förvaltningarna ta det och säga; för att åstadkomma detta måste vi fördela pengarna såhär. Då kommer budgeten till sin rätt, som ett medel.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

De pengar som tilldelas är till för att användas som ett medel i verksamheten, så att socialtjänsten ska kunna hjälpa de som är i behov av det. Budgeten kommer då till användning mer som ett styrdokument där kommunfullmäktige meddelar verksamhetens riktning genom övergripande mål och strategier. Stadsdelarna får en ram att arbeta utifrån. Syftet med kommunens budget är att styra stadens utveckling (Budget 2013, Kortversion, Göteborgs Stad, Östra Göteborg). Med hjälp av budgetens mål, där vissa lyfts fram som prioriterade, tydliggörs det för alla medarbetare vad de ska fokusera på i sitt arbete. Trots att varje stadsdel även sätter upp enskilda mål finns det då en högre övergripande samstämmighet mellan hur de olika stadsdelarna arbetar. Jörgen Larzon, områdeschef, talar om hur han tycker

att den senaste budgeten utformats på ett positivt sätt. Målen har varit formulerade på sätt som uppmanat till lust och kreativitet på ett bra sätt. Det som politikerna vill förmedla med budgeten som ett styrdokument landar då på ett bättre sätt ute i verksamheten tycker han. I allmänhet framgår det att respondenterna arbetar med budgeten utan att direkt reflektera mer kring dess syfte. Arbetet med budgeten är för dem något som alltid har gjorts på ett visst sätt och de ser inte riktigt några alternativ till det arbetssättet.

4.5.2. Budgeteringsprocessen

Kommunalrådet Dario Espiga berättar att budgetarbetet börjar i kommunfullmäktige där de har en del fasta kostnader, som bland annat gäller kommunbidrag till olika verksamheter. Fördelningen av pengar till de olika stadsdelarna görs med hjälp av en fördelningsmodell med ett antal olika fördelningsnycklar. Det handlar om antalet människor i stadsdelen, antal barn i förskoleålder, antalet äldre i behov av hemtjänst och liknande, som förändras varje år. Ibland blir prognoserna fel. En prognos kan säga att stadsdelen ska öka med 500 barn men istället ökar den med dubbelt så många, året efter måste stadsdelen då kompenseras för utvecklingen. Det beslutas sedan om en fast summa pengar till varje stadsdel, däremot öronmärks inga pengar utan de lämnas som en klumpsumma till stadsdelen. De pengar kommunen har att fördela kan fluktuera lite mellan åren eftersom det handlar om skatteintäkter, vilket gör det svårt att säga i början av budgetarbetet exakt hur mycket pengar en stadsdel kommer få. Under året kan ytterligare medel delas ut till stadsdelarna vilket gör det svårt för varje stadsdel att i sin tur planera sin budget.

“För stadsdelarna är det bättre att veta från januari hur mycket pengar de ska få, [...] men om vi inte fördelar dem under året skulle vi ha enorma överskott och skulle inte heller använda pengarna till dem som de är till för; människorna.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

För stadsdelarna blir det då svårt att fördela budgetmedlen och göra rätt prioriteringar. De pengar som eventuellt tillkommer under året kunde kanske ha använts till att rädda några tjänster i verksamheten eller ligga till grund för en mer långsiktig investering.

När kommunens budget är färdig börjar arbetet i stadsdelsnämnden. Stadsdelsnämnden har tillsammans med stadsdelsförvaltningen en budgetkonferens där förvaltningen får lyfta vilka behov de ser inför kommande år. Detta grundas till stor del på det analysarbete som gjorts i respektive sektor och dess olika områden, där de beskriver vad som hänt under förra året och vad de kan se är på gång inom den närmsta tiden. Trots att budgetkonferensen är över kan budgeten ändå påverkas fram till att den antas, vilket ger en ökad betydelse för de interna analyserna. Jörgen Larzon berättar om analysarbetet och säger att det är viktigt just på grund av att det är deras sätt att signalera hur framtiden ser ut i verksamheten och vilka medel de kommer behöva.

“När vi då får medel fördelade till oss så förhoppningsvis kanske någon har tagit hänsyn till vad verksamheten kräver för att kunna ha en budget i balans. När det väl kommer till en detaljbudget är chanserna att påverka relativt små, då handlar det bara om en internfördelning.”

– Jörgen Larzon, områdeschef individ- och familjeomsorgen

Stadsdelsnämnden formulerar ett mål- och inriktningsdokument, där de lyfter fram de viktigaste delarna från kommunfullmäktiges budget och beskriver i dokumentet vad de tycker är viktig för verksamheten att arbeta med (Budget 2013, Kortversion, Göteborgs Stad, Östra Göteborg). Utifrån nämndens mål- och inriktningsdokument är det sedan stadsdelsförvaltningens uppgift att lägga fram ett budgetförslag, ett arbete som håller på in i

oktober. Tore Kristiansson, nämndpolitiker i Västra Göteborg, berättar att de har för vana att skriva in en uppdragsmening eller slutkommentar i mål- och inriktningsdokumentet, där de ger förvaltningen uppdrag att lägga en budget i balans. Varje stadsdel fördelar själva pengarna utifrån vilka kostnader de tror kommer uppstå. Vissa kostnader budgeteras utifrån prognoser och föregående års utfall, andra budgeteras för att stadsdelen vill satsa inom något område. De måste förhålla sig till de mål som kommer från både kommunen och nämnden, de fungerar som ett ramverk när de olika sektorerna sedan formulerar egna mål och beslutar om den interna fördelningen av budgetmedlen.

“Förvaltningen kommer sällan tillbaka och säger att det inte går att genomföra uppdragen i budgeten på grund av för lite resurser. Man tar det man har och många gånger, om man inte som politiker är försiktig, kan man ge massa uppdrag, som vattnar ur ekonomin i verksamheten.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Stadsdelens utmaning ligger i att utefter den summa pengar de blivit tilldelade och de mål både kommunen och stadsdelsnämnden framhållit, kunna lägga en budget i balans. Trots att de tilldelade medlen är baserade på fördelningsnycklarna, utefter stadsdelens behov, kan det ändå uppstå situationer där pengarna inte räcker till allt de skulle vilja och prioriteringar blir nödvändiga. Flera respondenter talar om vikten av att involvera alla medarbetare både i processen med att formulera mål för arbetet och i viss mån utforma budgeten, det skapas då en extra tydlighet i vad som förväntas av dem i deras arbete och en förståelse för de prioriteringar som kan behöva göras. Jörgen Larzon, områdeschef inom individ- och familjeomsorgen i Centrum, berättar att det ger medarbetarna en annan känsla för det arbete de ska göra. När de själva får vara med och lägga till vad de tycker är viktigt landar det bättre både i hjärta och hjärna. Att arbetet ser ut på det sättet i de andra stadsdelarna är däremot inte säkert. När vi frågar socialsekreteraren Maria Kihlman om vilka möjligheter de har att påverka budgeten svarar hon att de inte blir tillfrågade. Hon vet ingenting om hur budgeten sätts och kan inte förstå hur den kommit att se ut som den gör. Vidare berättar hon att arbetet på kontoret har sett lite olika ut beroende på vilken chef hon har haft och vilken inställning denne haft till ekonomin. I oktober avslutas budgetarbetet och efter diskussioner med nämnden och eventuella justeringar kan nästa års budget sedan antas.

4.5.3 Utfall och utvärdering

En gång i månaden får stadsdelsnämnden rapporter där de ekonomiska utfallen för varje sektor presenteras. Det innebär en genomgång av budgetutfallen hittills och en prognos för hur det antas se ut under resten av året. Varje kvartal ges en mer djupgående rapport, där det presenteras hur stadsdelen ligger till i förhållande till alla målen. Annika Johansson, nämndpolitiker i Östra Göteborg, berättar att de i nämnden måste signalera så snart de ser att de kommer gå över budgeten. De måste då lägga in ett yrkande med förslag för att ta sig ur underskottet. Även stadsdelsdirektören har ett ansvar att berätta om budgeten inte går att hålla, eller om ett underskott prognostiserats inom en sektor eller ett område. Redovisas det ett underskott, eller de prognosticerar för underskott under hela året i en verksamhet är de tvingade enligt Kommunallagen att agera. Nämnden lämnar i uppdrag till förvaltningen att komma med förslag på åtgärder. Stadsdelsdirektören delegerar till sektorschefen att upprätta en handlingsplan för att åter nå budget i balans. Det blir då sektorschefen och områdeschefernas uppgift att göra analysen och komma med exempel på aktiviteter som kan införlivas i handlingsplanen. En sådan aktivitet kan exempelvis handla om att undersöka alla pågående institutions- och familjehemsplaceringar i barn- och ungdomsenheten, något områdeschefen Jörgen Larzon berättar om:

“Vad säger prognosen i varje ärende, är det fortsatt placering eller inte? Hur ser inflödet ut framöver och vad finns det för samband mellan den belastning på handläggarna som vi har och kostnadsutvecklingen. Så presenterar vi resultatet av den som en aktivitet i handlingsplanen för att få budget i balans.”

– Jörgen Larzon, områdeschef individ- och familjeomsorgen

Så länge en handlingsplan inte får effekt måste nya aktiviteter göras. Andra exempel på aktiviteter som kan göras är att skära ned på personal och göra anpassningar i verksamheten. Respondenterna berättar att det är allt som inte är tvingande verksamhet som dras in först.

Inom socialt arbete försvåras budgetarbetet av att det mesta handlar om olika antaganden och det är svårt att förutse vilka behov som kommer finnas. Inom det myndighetsutövande arbetet krävs det inte mycket för att kostnaderna ska dra iväg och att budgeten kommer ur balans.

“Har vi en mamma-barn placering kan den ligga på 150 000 kronor i månaden om den är väldigt vårdkrävande. Då är det klart att det har en budgetpåverkan. Men det vet du inte innan du går in i ett år, vad kommer att hända, det krävs inte många ärenden innan budgeten sprängs. Vissa år kan det gå jättebra därför att det inte är några av de tyngre ärendena som kommer in och de som kommer in kan vi hantera genom våra egna resurser.”

– Jörgen Larzon, områdeschef individ- och familjeomsorgen

Även andra respondenter poängterar problemet med prognoserna. Det går inte att i förväg säga exakt hur många placeringar eller åtgärder som kommer behöva genomföras under året. Maria Kihlman berättar att hon och hennes kollegor inte bryr sig om budgeten. Åtgärder till följd av underskott påverkar inte klienterna direkt eftersom socialsekreterarna ändå beviljar utifrån de behov som finns. Istället är det deras arbetsmiljö som påverkas, till exempel kan det bli stopp för möbelinköp på kontoret. Socialsekreterarnas arbete handlar om att bevilja insatser efter behov och inte utefter budget. Gunilla Holtz berättar att det ändå finns ett överordnat budskap från politikerna om att budgeten ska hållas. Däremot finns det förståelse för att vissa utfall inte går att förutse. Trots att socialsekreterarna ska bevilja utefter behov kan de ändå i dokumentationssystemet Treserva se vad olika insatser kostar.

“Jag tror att det finns en medveten tanke med att visa socialsekreterarna vad olika insatser kostar. Det blir så svindlande summor det handlar om för en enskild socialsekreterare, om jag tittar på hur mycket jag beviljar så är det ofantliga summor. Det blir att man jämför kostnaderna mellan olika boende, och undrar vad vi får för de pengarna. Tycker man de verkar likvärdiga så väljer man det billigaste alternativet.”

– Maria Kihlman, socialsekreterare

Det skapas då en koppling till budgeten och en medvetenhet om hur stora kostnader de olika insatserna genererar. Storleken på försörjningsstödet är å sin sida väldigt beroende av omvärlden. Den globala ekonomin och olika stimulanspaket från regeringen är faktorer som i olika grader påverkar hur mycket försörjningsstöd socialtjänsten behöver betala ut. Svänger arbetslösheten snabbt ökar också utbetalningarna, något som är svårt att förutse i början av året.

Har stadsdelen haft fyra omhändertaganden enligt Lag om vård av missbrukare (LVM) föregående år kan de ibland anta att det blir lika många i år med, i realiteten kan det istället bli tio stycken. Detta leder till stora underskott. Underskotten kan bli ännu större då vissa bestämmer sig för att jobba förebyggande istället och då bara budgeterar för två LVM. Dario

Espiga tycker att det är naivt att tro att den typen av tvångsåtgärder kan förebyggas under ett år med ökade insatser. Han berättar lite mer om budgeten:

“Jag tycker inte att budget som sådan är problemet, uppföljning för ekonomiskt utfall är bra, vi har bra system och bra ekonomer. Det är svårare att följa upp innehållet i verksamheten. Att hålla sin budget är inte så svårt, men det kan bli på bekostnad av kvalitet. Vi har svårt att hitta indikatorer som visar systematisk kvalitetsutveckling.”

– Dario Espiga, kommunalråd med särskilt ansvar för sociala frågor

Förutom problemet med att följa upp verksamhetens innehåll tycker Dario Espiga att den största svårigheten är den korta budgethorisonten. Att budgeten bara ligger för ett år framåt försvårar genomförandet av investeringar och satsningar på utsatta områden. När målet inte nås innevarande år kan personal reduceras trots att ett överskott kan komma nästa år. Dario tycker att det vore bättre med en budgethorisont på åtminstone två år eller för en hel mandatperiod. Socialtjänsten skulle då kunna arbeta mer långsiktigt och satsa på olika områden. Som det är nu hinner de inte se effekterna innan det är dags att göra en ny budget.

5. Analys

Syftet med uppsatsen är att beskriva hur styrsystemet för socialtjänsten i Göteborg är utformat samt att belysa eventuella brister. Den empiri som insamlats i undersökningen kommer här jämföras med aktuella delar ur analysverktyget och följer samma struktur som föregående kapitel. Först analyseras offentlig sektor som kontext och följs sedan av styrsystemets tre delar; prestationsmätningssystem, strategi och budgetering.

5.1 Offentlig sektor

Offentlig sektor

- ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning
- blockpolitiska konflikters påverkan
- förekomst av självmotsägande mål
- "kund"/brukar-inflytande
- övriga intressenters inflytande

Socialtjänsten är en politiskt styrd organisation, vilket i teorin innebär att politiken ska styra vad förvaltningen gör och förvaltningen ska ansvara för hur själva utförandet går till. Under intervjuerna framkommer det dock att denna uppdelning inte alltid är så glasklar i praktiken. Bergström, Magnusson och Rambergs (2008) begrepp "politiska byråkrater" avspeglar att det är förvaltningen snarare än politiken som utformar verksamhetens strategi. Det finns en uppenbar svårighet i denna uppdelning eftersom politikerna ytterst är ansvariga inför sina väljare, därför är det inte heller konstigt att de ibland lägger sig i hur verksamheten sköts. Intervjusvaren visar att detta främst blir uppenbart i diskussioner om nedskärningar, där politiker i linje med allmänhetens önskemål skyddar vissa "heliga kor" så som bibliotek och fritidsgårdar. En mer problematisk aspekt av att ansvarsfördelningen ibland överträds är när socialtjänsten upplever att deras insatser och arbetsmetoder ifrågasätts utifrån ett kostnadsperspektiv. Politikerna ses som störande lekmän, men är också just lekmän när det gäller att bedöma klienters behov.

En kontextuell faktor som vi inte finner något direkt stöd för i vår studie är att blockpolitiska konflikter påverkar verksamheten. Det beror troligen på att Göteborg inte haft någon skiftande politisk majoritet utan ett relativt stabilt socialdemokratiskt styre, ibland med hjälp utav Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Bergström, Magnusson och Ramberg (2008) påstår att den offentliga sektorn ofta har dubbeltydiga eller självmotsägande mål vilket stämmer väl med vårt empiriska material. Förvaltningen har fått tydliga direktiv från politiken att de ska jobba med långsiktiga mål och förebyggande åtgärder, givet oförändrade resurser. Samtidigt har socialtjänsten ett lagstadgat krav att bevilja efter de behov som finns och har i realiteten mycket begränsade möjligheter att prioritera förebyggande åtgärder framför akuta insatser. Eftersom verksamheten styrs med ettårsbudgetar visar det sig även finnas en tendens att prioritera korta insatser snarare än långa som sträcker sig över budgetperioden, trots att de längre insatserna bevisligen är mer effektiva när det gäller exempelvis missbruksvård. Även om det finns en insikt från kommunfullmäktiges sida att socialt arbete bör betraktas som en investering snarare än en kostnad, är utvärderingssystemen dåligt anpassade för att mäta långsiktiga sociala effekter.

Det kund/brukar-perspektiv New Public Management förespråkar är svårt att applicera rakt av på socialtjänsten. Främst eftersom det inte finns någon konkurrerande verksamhet "kunderna" kan vända sig till vid missnöje. Eftersom socialtjänsten i stor utsträckning jobbar med tvingande åtgärder finns det av förståeliga skäl även en stark tendens till missnöje hos brukarna, åtminstone på kort sikt. I teorin skulle brukarna kunna påverka verksamheten via de

utvärderingsenkäter som görs men givet faktorerna ovan är deras inflytande troligen tämligen begränsat. Däremot har andra brukargrupper ett visst indirekt inflytande gällande de resurser som tilldelas socialtjänsten. När högljudda anhöriggrupper lyfter fram behoven hos skola och äldreomsorg sker detta på bekostnad av socialtjänstens behov, som blir svåra att hävda i budgetförhandlingarna. Media är ytterligare en extern intressent som i undersökningen visar sig ha ett visst inflytande, om än inte i form av agendasättare på det sätt Bergström, Magnusson och Ramberg framställer det. Istället ses medias granskningar som en bidragande faktor till de ökade dokumentationskraven, som i undersökningen framkommer som en inte odelat konstruktiv utveckling.

En aspekt som framkommer i vår undersökning som ligger utanför det teoretiska ramverket är behovet av, och kravet på, samverkan för att möjliggöra en välfungerande socialtjänst. Både inom socialtjänstens olika enheter men även mellan socialtjänsten och andra delar av den kommunala sektorn. Även om vikten av samverkan med all tydlighet kommunicerats ut i organisationen har det skapats väldigt lite praktiska möjligheter i form av strukturer och rutiner för att faktiskt göra det på handläggarnivå. När den ena handen inte vet vad den andra gör går synergieffekterna förlorade. Saknas det en holistisk syn på klientens behov finns det en uppenbar risk att insatserna inte samordnas och därmed förlorar verkningskraft.

5.2 Prestationsmätningssystem

Prestationsmätningssystem

- mål- och måttformulering
- ledarskap och kommunikation
- kopplingar till strategin
- IT-systemens användbarhet

I studiens undersökning av prestationsmätningssystemet finner vi stöd för Palmers (1993) förutsägelse att offentlig sektor utvecklats mot att mäta effektivitet, i bemärkelsen hur väl en insats lever upp till det övergripande målet. Socialtjänsten i Göteborg har gjort just detta och har de senaste åren övergått allt mer till att mäta effektmål istället för resultatmål i sina utvärderingar av verksamheten. Även om övergången går trögt måste det ses som en mycket positiv utveckling att på ett mer substantiellt sätt mäta vilka sociala effekter socialtjänsten får med sina insatser. Problemet ligger som vanligt i att mäta det de faktiskt vill mäta och förhoppningsvis kommer socialtjänsten ha en uppsättning med färre och bättre mått när processen är klar. Flera av intervjupersonerna poängterar att utveckling går åt rätt håll och att både mått, mål och utvärdering är bättre idag än för 5-10 år sedan. Dock jobbar stadsdelarna fortfarande med ett stort antal mål och mått vilket lätt kan resultera i ett splittrat fokus. Det finns en oroande tendens att politikerna formulerar mål för att visa engagemang och ledarskap, snarare än att målet och den efterföljande mätningen faktiskt fyller någon funktion.

Budgetarna som formuleras för socialtjänsten är i sig en rad finansiella mål men av de mål som formulerats i styrdokumentet återfinns endast icke-finansiella mål. Något som går stick i stäv med de resultat Palmer fick i sin studie för 20 år sedan. Att även utvärdera icke-finansiella aspekter är en nödvändighet då det är enda sättet att mäta värdet av verksamheten, samtidigt innebär det en stor utmaning. Under intervjuerna framkommer att det inte alltid är helt enkelt att tolka och dra rätt slutsatser av resultaten. Analysen är en central del i styrarbetet eftersom det är utifrån den som åtgärder kan utarbetas. Det blir därför kontraproduktivt och direkt skadligt med den typ av skönmålning av resultat som beskrivs i det empiriska

underlaget. Det är en typ av kommunikationshaveri som orsakar problem för styrningen men som är svårt att komma till rätta med. Bourne, Franco-Santosa och Lucianetti (2012) ser på prestationsmätningssystemet som ett slags tvåvägsinformationssystem. Detta tycks dock inte fungera helt smärtfritt för socialtjänsten och det kan innebära problem för att lyckas förankra mål och koordinera organisationen. Att socialtjänsten är så pass centralstyrd upplevs som positivt och ett sätt att säkerställa att alla medborgare får ett likvärdigt bemötande i alla stadsdelar. Men det kan även medföra implementeringsproblem och att de anställda inte förstår syftet med vissa mål och mätningar. Det tycks variera hur integrerat de arbetar med enhetsplaner i de olika stadsdelarna, när så sker har det en positiv effekt på utvärderingsarbetet och rapporteringen.

Kloot och Martin (2000) poängterar vikten av att prestationsmått har en tydlig koppling till organisationens strategiska planer och detta är något socialtjänsten i Göteborg tycks ha lyckats väl med. De har i stort gått ifrån det balanserade styrkort som tidigare använts eftersom det inte ansågs fungera tillfredsställande för verksamheten. Istället arbetar de nu med tre hållbarhetsperspektiv i utvärderingsverktyget, som alla kan kopplas till det övergripande sociala målet att utjämna livsvillkoren. Dock tycks inte informationen om den förändrade utvärderingen ha nått fram till alla i organisationen, vilket är ytterligare ett tecken på att kommunikationen brister.

Trots att respondenterna upplever mätningen som utmanande och stundtals betungande ser de alla ett stort värde i de prestationsmätningar som görs. Den oro för utvärderingsbias som Bourne, Franco-Santosa och Lucianetti (2012) ger uttryck för tycks inte realiseras utan snarare välkomnas de icke-finansiella och mer subjektiva indikatorerna och ses som ett viktigt bidrag till helhetsbilden. Implementeringen av prestationsmätningssystemen tycks i mångt och mycket vara lyckat och det används aktivt av verksamhetscheferna i organisationen för att utvärdera, rapportera och förbättra arbetet. Gällande de faktorer Bourne et al., (2002) lyfter fram som varningsklockor är risken, trots viss förbättring, att socialtjänsten har för många mått och mål att förhålla sig till, samt att IT-systemen inte är tillfredsställande för den resultatmätning och dokumentation som krävs. Framförallt det undermåliga dokumentationssystemet är problematiskt då det innebär en onödig arbetsbelastning för socialsekreterarna och tar mycket tid från kärnverksamheten med klienterna.

5.3 Strategi

Strategi

- vilka värden/social mission har formulerats
- har verksamheten rättmätighet och stöd
- hur utvecklas den operativa kapaciteten

Moore (2000) talar om vikten av att formulera ett socialt värde som handlar om hur organisationen kan bidra till att göra världen bättre. Socialtjänstens sociala mål är att utjämna människors livsvillkor, vilket sker med hjälp av tilldelade skattemedel. Det är därför av stor vikt att medborgarna ser vad det sociala värdet med verksamheten är och att det är något värt att bidra till. Målet finns som ett prioriterat mål i budgethandlingen och en kontinuerlig utvärdering sker därmed. Även om målet inte är uppnått, planeras arbetet i organisationen utifrån det och planen är att hela tiden röra sig mot ett mer utjämnat samhälle. Det finns alltså en tydlig förankring till Moores modell för strategin, ett socialt mål har formulerats för socialtjänsten och dess sociala värde är uppenbart.

För att socialtjänsten ska ha det som Moore (2000) kallar rättmätighet och stöd, behöver omgivningen tycka att det sociala värdet är viktigt och se att det uppnås. Bland annat handlar det om att verksamheten behöver finansiellt stöd. Vi kan se i studien att det inte alltid fungerar optimalt, i och med att socialtjänsten har svårt att hävda sig i budgetarbetet gentemot skola och äldreomsorg. Problemet ligger, enligt respondenterna, i att det inte finns några starka anhörigrupper som lyfter upp de behov socialtjänsten har. En möjlig anledning till bristande stöd är enligt Moore (2000) att det sociala värdet inte är tillräckligt tydligt kommunicerat från verksamhetens sida. Det är troligen inte hela förklaringen till det svaga stödet socialtjänsten får, men en del i problemet är att medborgarna prioriterar andra verksamhetsområden. Att det sociala värdet uppfattas som viktigt framkommer i studien och det kommuniceras tydligt i budgethandlingarna. Inför varje beslut kommunfullmäktige fattar reflekterar de över om det beslutet kommer öka eller minska skillnaden mellan invånarna i staden. Det tyder på att det finns en stor medvetenhet kring vikten av att arbeta för det sociala värdet.

Det tredje benet i modellen handlar om den operativa kapaciteten, vilket berör den kunskap och förmåga som behövs för att skapa det sociala värdet. I det empiriska materialet framgår att det rent teoretiskt finns möjlighet till kompetensutveckling, men att möjligheten är villkorad. Utbildningen måste vara gratis och deltagandet får inte gå ut över det ordinarie arbetet. Det sker med andra ord ingen strategisk satsning på kompetensutveckling inom verksamheten. Den operativa kapacitet kan bli lidande ytterligare i och med att det ofta utförs nedskärningar av personal när ekonomin stramas åt.

Moore (2000) visar i sin modell att det är centralt att alla tre delarna finns med för att verksamheten ska få en bra strategi. I och med att socialtjänstens strategi inte är lika stark i modellens alla delar finns det en risk att arbetet inte når sin fulla potential. Modellens delar påverkar, och påverkas av, varandra. Svag rättmätighet och stöd i socialtjänsten bidrar till att det sociala värdet försvagas. Detta eftersom de då får mindre resurser att använda i sitt arbete. Det finns här enligt Chenhall (2003) och Kober, Ng & Paul (2007) ett tvåvägsförhållande mellan styrsystemet och strategin. Den utveckling vi ser i socialtjänstens styrsystem kan även driva på en utveckling i strategin och dess olika delar.

En annan aspekt som framkommit i vår undersökning är att den omorganisation som gjorts av Göteborgs stadsdelar påverkat styrningen. Omorganiseringen gick i motsatt riktning till den decentralisering av administration som New Public Management förespråkar. Att göra om stadsdelarna från 21 till 10 stycken är ett strategiskt beslut som till stor del handlar om att göra stadsdelarna mer jämlika och öka förutsättningarna för att ett likartat arbete sker i hela staden. Denna omorganisering är inget socialtjänsten har kunnat styra, däremot har det i hög grad påverkat deras arbete. I studien framgår det att alla stadsdelar idag jobbar mer likartat, däremot har implementeringen av det nya arbetssättet inte varit oproblematisk i alla stadsdelar. I en del fall har det handlat om att två stadsdelar slagits ihop där de tidigare jobbat på olika sätt och nu måste fogas samman till ett gemensamt arbetssätt. Socialtjänsten styr alltså inte helt och hållet sin strategi, utan är mycket beroende av politikerna i kommunfullmäktige.

5.4 Budgetering

Budgetering

- syften med budgeten
- budgeteringsmetod
- utvärdering
- problem med budgetering

Budgetens syfte ligger i linje med det mer långsiktiga syftet med budgetarbetet som Merchant och Van der Stede (2012) tar upp, att kommunicera mål ut i organisationen. Eftersom socialtjänsten dessutom poängterar att de ska arbeta förebyggande passar det bra ihop med ett mer långsiktigt syfte med budgetarbetet. Däremot ligger budgethorisonten bara ett år framåt, vilket blir ett hinder i den långsiktiga ansats de har i sitt arbete. Eftersom övergripande mål för stadsdelarnas arbete anges i budgethandlingarna uppstår en naturlig verksamhetsplanering. Även utfallet analyseras regelbundet så en resultatutvärdering genomförs, men dessa är inte de egentliga syftena med budgetarbetet inom socialtjänsten. Budgeten kan också fungera som motivation för medarbetarna. Inom socialtjänsten handlar det snarare om att vägleda och visa de anställda vilka mål som ska prioriteras inom organisationen. Teorin belyser också att det är viktigt med rätt utformning av budgeten i relation till dess syfte, för att den ska lyckas bra. I socialtjänstens budgethandlingar finns målen tydligt uppställda med tillhörande strategier för att nå dem, vilket är en passande utformning med tanke på att syftet är just att kommunicera målen.

Ax, Johansson & Kullvén (2009) beskriver hur uppbyggnadsmetoden utgår från ledningen med budgetens totala storlek och andra förutsättningar. Ledningen är i socialtjänstens fall politikerna i kommunfullmäktige som tilldelar varje stadsdelsnämnd en summa pengar, som de sedan ska fördela till stadsdelens olika områden/enheter. Socialtjänstens budgetarbete bär också drag från Ax, Johansson & Kullvéns (2009) nedbrytningsmetod. Politikerna anger en slags huvudbudgetar med övergripande mål som stadsdelarna ska jobba mot. Dessa bryts sedan ner på stadsdelsnivå av nämnden och förvaltningen. Det finns alltså indikationer på att det är en mer iterativ budgetprocess, helt enkelt en slags blandning mellan de båda metoderna. De kan då dra nytta av fördelar från båda metoderna, som att de anställda får ett större utrymme att vara med och engagera sig i budgeten och dess mål. Från nedbrytningsmetoden kan de dra fördel av att budgeten belyser hur de olika enheterna hänger samman inom socialtjänsten och förhoppningsvis minska konkurrensen kring budgetmedlen. Hur mycket de anställda involveras i budgetprocessen ser lite olika ut i stadsdelarna, vilket kan tänkas vara kopplat till hur den berörda chefen själv tycker att arbetet ska se ut. Det är vanskligt att underlaget för budgeten enbart baseras på antaganden av det behov som kommer finnas och utifrån socialtjänstens vilja att arbeta förebyggande. De förebyggande insatserna ger i allmänhet inget resultat det kommande året utan det dröjer ytterligare en tid, ibland flera år, innan effekterna kan mätas och utvärderas. Det finns en indikation på att något behöver förändras i budgetarbetet eftersom respondenterna upplever att budgeten ofta är svår att hålla och att underskott ofta uppstår.

Merchant & Van der Stede (2012) lyfter fram flexibla budgetar som ett alternativ för organisationer i osäkra miljöer, vilket är relevant för socialtjänsten som har stora svårigheter att förutse de behov som kommer finnas. Arbetet drivs av olika insatser som beviljas, vilket är en typ av indikator som det är svårt att i förväg förutse storleken på. Användandet av flexibla budgetar är däremot inget som framkommer i det empiriska materialet, utan socialtjänsten använder sig än så länge av de traditionella budgetarna. Bland den kritik som intervjupersonerna riktar mot budgetering tas myopiproblem upp. Merchant och Van der

Stede (2012) lyfter fram att myopi handlar om att ett allt för stort fokus riktas mot kortsiktiga mål, vilket påverkar de investeringar som görs i organisationen. Det kortsiktiga fokuset märks inom socialtjänsten och våra respondenter pratar om att den största svårigheten med budgeten handlar om att dess fokus ligger för nära i tiden. Att ha en horisont på bara ett år framåt minimerar möjligheterna att jobba förebyggande, som faktiskt är en av de viktigaste målsättningarna. Det är svårt att komma tillrätta med de strukturella problemen i staden om inte förebyggande åtgärder eller investeringar utförs. Ax, Johansson och Kullén (2009) nämner också suboptimering som ett problem med budgeten. När det talas om suboptimering brukar det handla om att olika avdelningar i verksamheten bara ser till sitt eget bästa och vill ha så mycket budgetmedel som möjligt, istället för att se till organisationen som helhet. I vår undersökning har den suboptimering vi upptäckt snarare legat på en högre nivå, bland politiker i stadsdelsnämnden. De har överlag haft svårt att vänja sig vid den nya organisationen av stadsdelarna och att det som förut var deras budgetmedel istället behövs bättre i en annan del av den nu större stadsdelen.

Wallanders (1995) kritik handlar främst om svårigheten i att göra prognoser, något respondenterna i undersökningen förstärkt. De berättar alla om att det stora problemet med socialtjänstens budget ligger i att göra antaganden och prognoser för hur behoven kommer se ut i stadsdelen under året. Precis som Wallander (1995) lyfter fram handlar svårigheten för socialtjänsten om att omvärlden snabbt kan förändras och bara en eller två tvångsåtgärder ger stor effekt på budgetutfallet.

6. Slutsatser och diskussion

Syftet med studien har varit att beskriva hur styrsystemet för socialtjänsten i Göteborg är utformat, samt att belysa eventuella brister. Vi har arbetat utifrån följande frågeställning:

- *Hjälper eller stjälper styrsystemet socialtjänsten att sträva mot det sociala målet?*

I vår undersökning har det tydligt framgått att socialtjänsten i Göteborg ska sträva efter att arbeta långsiktigt och med fokus på förebyggande åtgärder. Problemet är att budgeten i dagsläget är dåligt anpassad till den typen av arbetssätt och målsättningar. I vissa avseenden motverkar till och med budgeten, med sitt nuvarande ettårsspann, möjligheten till att använda förebyggande eller långsiktiga insatser där effekterna kan utvärderas först efter några år. Socialtjänsten dras även med ett kroniskt prognostiseringsproblem när det gäller att uppskatta verksamhetens kostnader. De tvångsinsatser som görs kommer aldrig gå att förutse, men trots detta finns det en stor risk att stadsdelen drabbas av sparkrav om budgeten på grund av sådana insatser överskrids. Lämpligheten i att på detta sätt straffa verksamheten för orsaker som ligger bortom deras kontroll är diskutabel. Ett sätt för socialtjänsten att komma runt denna problematik är att arbeta med flexibla budgetar som sträcker sig över en längre period än 12 månader.

Kommunen har i stor utsträckning övergett balanserat styrkort som utvärderingsverktyg vilket är ett bra drag. Att frångå produktionsmålen och istället utvärdera verksamheten utifrån tre hållbarhetsperspektiv borgar för ett mer långsiktigt perspektiv. En positiv utveckling inom socialtjänsten till följd av detta är att de börjat mäta effekterna av de insatser som görs, istället för att enbart mäta antalet insatser som gjorts. Att på detta sätt visa verksamheternas bidrag till det övergripande målet att utjämna människors livsvillkor avspeglar även effektiviteten i socialtjänstens arbete. Under förutsättning att effektiviteten är god kan detta vara ett sätt för verksamheten att förstärka sin rättmätighet och få ett ökat stöd från både politiker och medborgare. Ett stöd som förhoppningsvis kan mynna ut i högre budgetanslag.

Strategin är en komplex del av ett styrsystem och det finns en växelverkan mellan de två som inte är helt enkel att klarlägga. Det som blivit tydligt under studiens gång är att strategins tre delar inte är helt integrerade. Socialtjänsten har ett starkt socialt värde men har vissa svårigheter att finna rättmätighet och stöd för det. Som diskuteras ovan kan det delvis åtgärdas genom att de blir bättre på att bevisa och kommunicera verksamhetens effektivitet. Leder det i sin tur till ökat finansiellt stöd kommer socialtjänsten förhoppningsvis kunna jobba mer strategiskt med att förstärka den operativa kapaciteten genom kompetensutveckling. Genom att på detta sätt öka rättssäkerhet säkerställs att medborgarna får den sociala hjälp de har rätt till enligt lag, vilket ytterligare förstärker verksamhetens rättmätighet och stöd. Det är först när alla tre delarna är välfungerande som strategin kan underlätta för socialtjänsten att bidra till det sociala målet.

Det är uppenbart att den omorganisering av Göteborgs stadsdelar som genomfördes 2011 har haft både positiva och negativa effekter på socialtjänstens organisatoriska kontext. Ur strategisk synvinkel är det lyckat att de olika stadsdelarna nu jobbar mer enhetligt, det är en god garant för att medborgarna får ett likvärdigt bemötande oavsett var i staden de bor. Om medborgarna upplever att mottagandet skiljer sig åt kan det påverka synen på socialtjänstens rättmätighet negativt. Dock tycks arbetet inom åtminstone vissa stadsdelar blivit lidande. Bristen på rutiner och strukturer för hur socialtjänstens olika enheter ska samverka gör att helhetssynen på klienternas behov går förlorad. Något som är mycket allvarligt ur såväl effektivitets- som produktivitetssynpunkt.

Sammanfattningsvis finns det brister i såväl styrsystemets delar som i styrsystemet som helhet. Det vi bedömer som mest problematiskt är den inre konflikten mellan det långsiktiga fokus i mål och strategi och det kortsiktiga fokus som ges av att budget- och

prestationsutvärderingar sker på årsbasis. Styrningen av verksamheten blir därför i bästa fall svag och i sämsta fall direkt felaktig. Det finns en oroande tendens att socialtjänstens chefer och handläggare sysselsätts med så väl ineffektiva som improduktiva aktiviteter. Dokumentationskraven är omfattande och kan sannolikt minskas eller omdistribueras för att frigöra resurser och öka produktiviteten. Socialtjänsten jobbar fortfarande med för många, och ibland direkt överflödiga mål. Givetvis finns det många aspekter av det sociala målet som bör mätas men den omfattande mätningen resulterar inte bara i ett splittrat fokus utan tar även värdefull tid från kärnverksamheten. Det visar sig att lösningen på de arbetsbelastningsproblem som upplevs inom socialtjänsten i Göteborg delvis ligger bortom behovet av ökade finansiella resurser. Styrsystemet har förbättringspotential som kan leda till en mer effektiv och produktiv socialtjänst.

6.1 Förslag till vidare forskning

Syftet med uppsatsen är att beskriva hur styrsystemet för socialtjänsten i Göteborg är utformat samt att belysa eventuella brister, vilket vi också anser oss ha gjort. Under studiens gång har det framkommit ytterligare intressanta uppslag som skulle vara värda att forska vidare på;

- Under en av våra intervjuer framhåller en av respondenterna Malmö kommun som ett föredöme gällande förebyggande arbete. Det skulle vara intressant att göra en jämförande studie med denna, eller någon annan kommun och se hur deras styrsystem utformats i relation till det sociala målet.
- Göteborgs kommun är just nu i en utvecklingsfas där stora förändringar sker i prestationsutvärderingssystemet. Många av våra respondenter ser positivt på utveckling och det skulle vara intressant att göra en uppföljande studie om några år för att se hur det hela blev.

Källförteckning

Artiklar

Arnaboldi, M. & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 21, s. 266–282.

Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies*, vol. 34, nr. 2, s. 203–220.

Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F. & Evetts, J. (2012). New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du travail*, vol. 54, s. 1–52.

Bourne, M., Franco-Santosa, M. & Lucianetti, L. (2012). Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research. *Management Accounting Research*, vol. 23, s. 79–119.

Bourne, M., Mills, J., Neely, A. & Platts, K. (2002). The Success and failure of performance measurement initiatives. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 22, nr. 11, s. 1288–1310.

Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 28, nr. 2–3, februari-april, s. 127–168.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, vol. 4, s. 1–25.

Hansen, S. C. & Van der Stede, W. A. (2004). Multiple facets of budgeting: an exploratory analysis. *Management Accounting Research*, vol. 15, nr. 4, s. 415–439.

Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, nr. 3, s. 267–282.

Hoque, Z. (2004). A contingency model of the association between strategy, environmental uncertainty and performance measurement: impact on organizational performance. *International Business Review*, vol. 13, nr. 4, augusti, s. 485–502.

Johnsen, Å. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, vol. 25, nr. 1, s. 9–17.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, januari–februari, s.75–85.

Kloot, L. & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, vol. 11, s. 231–251.

Kober, R., Ng, J. & Paul, B. J. (2007). The interrelationship between management control mechanisms and strategy. *Management Accounting Research*, vol. 18, nr. 4, december, s. 425–452.

Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus*, vol. 45, nr. 1, s. 1–21.

Libby, R. T. & Murray Lindsay, R. (2010). Beyond budgeting or budgeting reconsidered? A survey of North-American budgeting practice. *Management Accounting Research*, vol. 21, nr. 1, mars, s. 56–75.

Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, mars, s. 183–208.

Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, vol. 11, s. 65–88.

Palmer, A. (1993). Performance measurement in local government. *Public Money and Management*, oktober–december, s. 31–36.

Simons, R. (1987). Accounting control systems and business strategy: An empirical analysis. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 12, nr. 4, s. 357–374.

Böcker

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

Bryman, A. & Bell, E. (2005). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber AB

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB

Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2012). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Essex: Pearson Education Limited.

Wallander, J. (1995). *Budgeten – ett onödigt ont*. Stockholm: SNS Förlag

Muntliga källor

Espiga, Dario, kommunalråd med ansvar för sociala frågor. Intervju den 25 april 2013.

Holtz, Gunilla, sektorschef Individ- och familjeomsorg - Funktionshinder, SDF Västra Göteborg. Intervju den 24 april 2013.

Johansson, Annika, nämndpolitiker SDN Östra Göteborg. Intervju den 22 april 2013.

Kihlman, Maria, socialsekreterare vuxenheten SDF Östra Göteborg. Intervju den 25 april 2013.

Kristiansson, Tore, nämndpolitiker SDN Västra Göteborg. Intervju den 26 april 2013.

Larzon, Jörgen, områdeschef Bistånd och service, arbetsmarknad och sysselsättning SDF Centrum. Intervju den 30 april 2013.

Olsson, Tomas, verksamhetscontroller SDF Östra Göteborg. Intervju den 25 april 2013.

Offentliga dokument

Göteborgs stad. *Budget 2013 kortversion, Göteborgs stad, Östra Göteborg*

http://goteborg.se/wps/wcm/connect/454b9d80444f2204a689e73edd14adc3/Budget_2013_kortversion_webb.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=URL&CACHEID=454b9d80444f2204a689e73edd14adc3

Göteborgs stad. *Förslag till budget 2013*

http://goteborg.se/wps/wcm/connect/39fcdf11-35f9-408c-af94-a20388be3f6f/Budget_2013_S_MP_V_tg.pdf?MOD=AJPERES

Göteborgs stad. *Presentation IFO-FH i Göteborgs Stad*

<http://intranat.goteborg.se/wps/wcm/connect/8c64c06c-644f-4808-8f47-b1c30347c066/Presentation+IFO-FH+i+G%C3%B6teborgs+Stad.pdf?MOD=AJPERES>

Sveriges riksdag. *Socialtjänstlagen 2001:453*

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/

Övriga källor

Alvehus, J. & Thomasson, A. (2013). Mer kontroll och styrning kan ge ännu större problem. *Göteborgs Posten*, 1 mars.

<http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.1335503-mer-kontroll-och-styrning-kan-ge-annu-storre-problem>
[Besökt: 2013-05-12]

Kierkegaard, M. (2013). Göteborg: Demonstration blev kommission. *Tidningen Vision*, 11 januari.

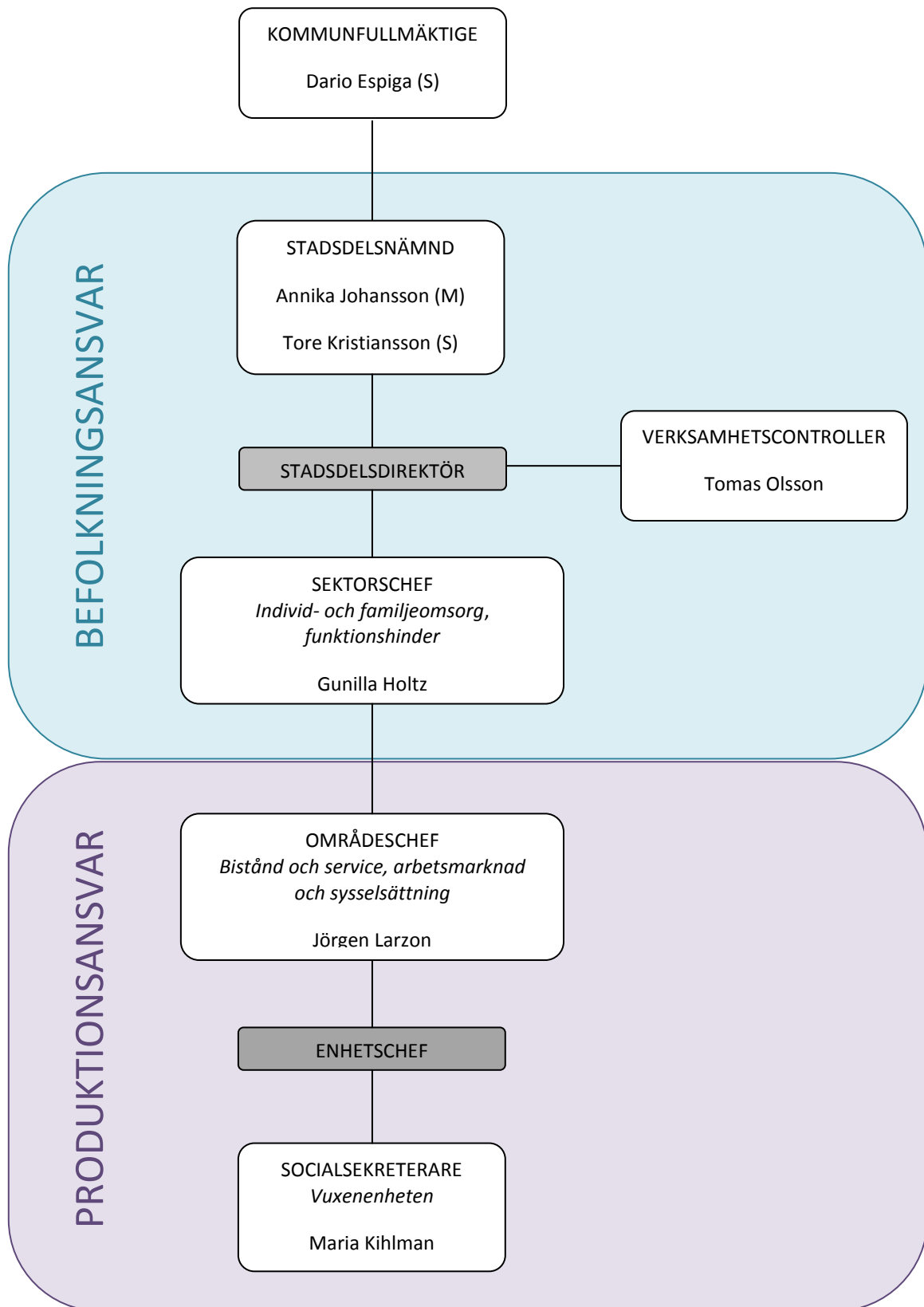
<http://www.tidningenvision.se/nyheter/goteborg-demonstration-blev-kommission>
[Besökt: 2013-05-13]

Debattartikel: Vi tvingas utföra ett undermåligt arbete. *Göteborgs Posten*, 18 februari 2012.

<http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.862986-vi-tvingas-utfora-ett-undermaligt-arbete>
[Besökt: 2013-05-13]

Bilagor

Bilaga 1: Förenklat organisationsschema Göteborgs stad



Bilaga 2: Intervjuguide

Politiker

- Berätta om din roll inom stadsdelsnämnden
- Hur ser du på socialtjänsten som verksamhet? (Hur skapas en framgångsrik socialtjänst?)
 - Vilka ser du som de viktigaste intressenterna?
- Vilka mål har ni formulerat för socialtjänsten?
 - Sociala mål
- Hur utvecklar ni strategier för att nå målen?
- Hur ser budgeteringsprocessen ut?
 - Vad anser ni är syftet med budgeten?
 - Hur arbetar ni vidare med budgetutfallen? Åtgärder? Konsekvenser?
- Hur jobbar ni med utvärdering av verksamheten?
 - Åtgärder?
- Hur involverade är socialsekreterarna i målformulering och utvärdering av verksamheten?
- Vad anser du är det främsta syftet med de utvärderingar och prestationsmätningar som görs?
- Har det skett några genomgripande förändringar i hur prestationer utvärderas de senaste åren?
- Görs det en regelbunden översikt av vad som mäts och hur?
- Bedömer du att det skiljer sig mycket i arbetssätt mellan de olika stadsdelarna?
 - Finns det en flexibilitet och möjlig anpassning till de olika stadsdelarnas kontext?

DARIO: Berätta mer om kommissionen som tillsatts för att utreda socialtjänsten.

Administratörer/sektorchefer

- Berätta om din yrkesroll
- Vilka utmaningar upplever du med att leda verksamheten?
- Vilka mål har ni formulerat för socialtjänsten?
 - Sociala mål
- Hur utvecklar ni strategier för att nå målen?
- Hur involverade är socialsekreterarna i målformulering och utvärdering av verksamheten?
- Hur ser budgeteringsprocessen ut?
 - Vilka möjligheter har ni att påverka budgeten?

- Brukar den kännas rimlig och nåbar?
- Hur jobbar ni med styrkort?
- Vilka typer av prestationsmått använd ni?
 - Hur utvärderar ni klient/brukarnöjdhet?
- Vilka ser ni som de främsta intressenterna?
 - Vem är informationen av utvärderingarna/prestationsmätningarna till för?
 - Vilka förväntningar upplever du att de har?
- Bedömer du att det skiljer sig mycket i arbetssätt mellan de olika stadsdelarna?
 - Finns det en flexibilitet och möjlig anpassning till de olika stadsdelarnas kontext?
- Hur jobbar ni med kompetensutveckling? Vad finns det för möjligheter för personalen att delta utvecklingsprogram och vidareutbildningar?
- Hur utvärderas medarbetarnas individuella prestationer/arbetsinsatser?

Socialsekreterare/områdeschefer

- Berätta om din yrkesroll
- Vad tycker du utmärker en bra socialtjänst?
- Hur får ni information om de mål och strategier som formulerats för verksamheten?
- Hur implementeras strategierna?
- Vilka mål har ni formulerat för enheten?
 - Sociala mål
- Vilka möjligheter har ni att påverka budgeteringsprocessen?
- Hur influeras enhetens vardagliga arbete och prioriteringar av de satta budgetmålen?
- (– Vet du vilka målsättningar som är satta för socialtjänsten?)
- Hur jobbar ni med kompetensutveckling? Vad finns det för möjligheter för personalen att delta utvecklingsprogram och vidareutbildningar?
- Hur utvärderas medarbetarnas individuella prestationer/arbetsinsatser?