



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

# Effekter av ökad styrning

---

En fallstudie av mellanchefer i offentlig sektor

Kandidatuppsats i företagsekonomi  
Ekonomistyrning (Management)  
Vårterminen 2013

**Handledare:** Johan Åkesson

**Författare:** Anna Dirhammar, 881123

Malin Grönesjö, 901019

Linnéa Karlsson, 901020

## **Förord**

Vi vill rikta ett stort tack till de personer som gjort denna studie genomförbar. Först och främst vill vi tacka vår handledare Johan Åkesson, universitetsadjunkt på Handelshögskolan i Göteborg, som varit till stor hjälp vid förmedlingen av kontakter samt gett oss inspiration och goda råd under uppsatsens gång.

Vi vill också tacka Miljöförvaltningen, Polisen och Närhälsan i Kungssten för att de ställt upp och hjälpt oss att möjliggöra denna studie. Slutligen ett stort tack till Pia Gustafsson, Anna Lindström, Bernt Wiberg och Helén Antonson för att de bidrog med sina erfarenheter och avsatte tid för vår studie.

Tack!

Göteborg, Maj 2013

Linnéa Karlsson

Malin Grönesjö

Anna Dirhammar

**Titel:** Effekter av ökad styrning- En fallstudie av mellanchefer i offentlig sektor

**Handledare:** Johan Åkesson

**Författare:** Anna Dirhammar, Malin Grönesjö och Linnéa Karlsson

**Bakgrund och problemformulering:** I dagens samhälle finns det ett problem med att olika styrformer från den privata sektorn implementeras och läggs i lager på varandra i den offentliga sektorn. Ambitionen med den ökade styrningen har varit och är effektivisering, dock kan införandet av nya styrformer ge oönskade bieffekter i form av motstridiga styrsignaler. Mellanchefer i offentlig sektor är till hög grad utsatta för styrning både uppifrån och nedifrån och de ansvarar inför ett flertal olika intressenter. Denna ansvarsskyldighet, som kan uppkomma på grund av styrning kan upplevas både problematisk och okoordinerad.

**Syfte:** Denna uppsats, som bygger på tre fallstudier, har två syften. Delsyfte ett är att beskriva hur ökad styrning tar sig uttryck i praktiken i svensk offentlig verksamhet. Fokus ligger på att visa hur ansvarsskyldigheten upplevs och hanteras på mellanchefernivå. Delsyfte två är att, med stöd i tidigare forskning, försöka förklara och därmed öka förståelsen för mellancheferers handlande utifrån upplevd ansvarsskyldighet.

**Avgränsningar:** Denna uppsats begränsar sig till den offentliga sektorn där vi valt att undersöka tre verksamheter på mellanchefernivå.

**Metod:** Uppsatsen bygger på en kvalitativ studie i form av en fallstudie. Fallstudien baseras på tre verksamheter i offentlig sektor. För att besvara studiens syfte har icke-deltagande observationer kombinerats med efterföljande samtal med mellancheferna som observerats.

**Analys och slutsats:** Studien visar att det finns en utveckling av ökad styrning och en användning av den privata sektorns styrmodeller inom offentlig sektor, men att den inte enbart behöver få negativa konsekvenser i form av inkompatibla styrsignaler och/eller okoordinerad ansvarsskyldighet. Styrningen inom offentlig sektor kan, enligt studien, anses vara fungerande och dess upplevda effekter kan också vara goda. Stress är en oönskad effekt som uppkommer i samband med motstridiga styrsignaler och okoordinerad ansvarsskyldighet och hanteras av studiens mellanchefer bland annat genom prioriteringar och stöd från kollegor.

**Nyckelord:** "New Public Management", "Accountability", "Ansvarsskyldighet", "Styrning i offentlig verksamhet", "Role stress" och "Performance management", "Mellanchefer".

<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Generella styrproblem och problemdiskussion .....	6
1.2 Bakgrund .....	7
1.3 Motivering till val av ämnesområde .....	8
1.4 Forskningsfrågor .....	9
1.5 Syfte .....	9
1.5.1 Syftesavgränsningar .....	9
<b>2. Metod</b> .....	<b>10</b>
2.1 Val av metod .....	10
2.2 Datainsamling .....	10
2.2.1 Val av fall och verksamhet .....	10
2.2.2 Val av observationspersoner .....	11
2.2.3 Förberedelser inför empiriinsamling .....	11
2.2.4 Insamling av teori .....	11
2.3 Studiens tillförlitlighet .....	11
2.3.1 Validitet och reliabilitet .....	11
<b>3. Teoretisk referensram</b> .....	<b>13</b>
3.1 Beskrivande teori .....	13
3.1.1 Definitioner .....	13
3.1.2 Ledarskap i offentlig sektor .....	13
3.1.3 New Public Management .....	14
3.1.4 Introduktion till styrning .....	14
3.1.5 Resultatstyrning .....	15
3.1.6 Handlingsstyrning .....	15
3.1.7 Social styrning .....	16
3.2 Förklarande teori .....	16
3.2.1 Ansvarsskyldighet .....	16
3.2.2 Löskoppling .....	17
3.2.3 Önskade effekter av styrning .....	17
3.2.4 Stress i samband med styrning .....	19
3.3 Analysmodell .....	21
<b>4. Empiri</b> .....	<b>22</b>
4.1 Miljöförvaltningen- Livsmedelskontroll .....	22
4.1.1 Observation .....	22
4.1.2 Intervju .....	23
4.2 Polisen- Utredningsenheten .....	26
4.2.1 Observation .....	26
4.2.2 Intervju- "Brott i Nära Relation" .....	27
4.2.3 Intervju- "Allmänna sektionen" .....	29
4.3 Närhälsan i Kungssten .....	31
4.3.1 Observation .....	31
4.3.2 Intervju .....	32
<b>5. Analys</b> .....	<b>35</b>
5.1 Ledarskap i offentlig sektor .....	35
5.2 New Public Management .....	35
5.3 Resultatstyrning .....	36
5.4 Handlingsstyrning .....	36
5.5 Social styrning .....	37
5.6 Ansvarsskyldighet .....	38

5.7 Utvecklad analysmodell.....	41
<b>6. Slutsats .....</b>	<b>42</b>
<b>7. Referenslista .....</b>	<b>44</b>
<b>8. Bilaga .....</b>	<b>47</b>

## 1. Inledning

---

*Inledningsvis diskuteras generella styrproblem vilket leder till en utvecklad bakgrund av det valda ämnet. Bakgrunden mynnar ut i forskningsfrågor och syfte vilket lägger grunden för uppsatsen.*

---

### 1.1 Generella styrproblem och problemdiskussion

En polis väljer, för att höja anslag och produktivitet, att hämta in ett gäng "pundare" som är kända sedan tidigare för en rutinkontroll, istället för att lägga en månads arbete på att kartlägga och eliminera hela ortens knarkhandel. Samtidigt riskerar en läkare att ta livet av en patient för att uppnå kvalitetsmålen, sätta av politiker och administratörer. Detta när han försöker hålla blodsockerhalten hos äldre diabetiker under en gräns som egentligen är anpassad för yngre diabetiker.

Ovanstående exempel visar på hur dagens ekonomistyrning inom offentlig sektor kan få allvarliga konsekvenser när kraven på måluppfyllelse trycks allt lägre ned i organisationer. Målen sätts av politiker på statlig nivå som fördelar ut ansvaret att uppfylla målen på landstingen, vilka i sin tur förmedlar kraven till de enskilda verksamheterna på lokal nivå. Alltså, i slutändan är det de enskilda verksamheterna som ansvarar för att målen faktiskt blir uppfyllda och de får ta del av anslag endast om de kan leverera måluppfyllelse (Zaremba, 2013a).

Zaremba (2013b) poängterar också att förutom de ökande målkraven inom offentlig sektor, ökar också kraven på det administrativa arbetet. Han ger exempel på läkaryrket där blanketter, rapportering till landstinget och beräkningar av styckepriser och volymer utgör en stor del av arbetet. Författaren menar att det finns en trend att offentliga verksamheter tar efter privata, i syfte att uppnå ökad effektivitet. På grund av detta har synsättet på patienterna förändrats, de ses numer som produkter på en konkurrerande marknad. Zaremba (2013a) har lyckats fånga en läkares syn på den ökade styrningen som uttrycker att dokumentationen endast är "ett spel för gallerierna".

I dagens samhälle förespråkas styrning genom resultatmål, i praktiken är det dock sällan så enkelt. Inom offentlig sektor har resultatstyrningen inte bara inneburit krav på måluppfyllelse, mellanchefer har även tvingats ta hänsyn till de regler och policys som redan existerar. Att behålla de tidigare styrformerna för att sedan utöka styrningen med resultatstyrning har lett oss till dagens läge där man i många fall får motstridiga styrsignaler. I offentlig sektor blir överdoseringen än mer påtaglig då den är politiskt styrd, vilket kräver omfattande regler och skapar ofta målkonflikter på grund av det stora antalet intressenter (Siverbo & Åkesson, 2009). Ett begrepp som är anknutet till intressenterna inom offentlig verksamhet är "accountability", svenskt översatt till ansvarsskyldighet. Som mellanchefer i offentlig verksamhet kan ansvarsskyldigheten upplevas problematisk och okoordinerad. Detta delvis på grund av att det finns ett större antal intressenter i den offentliga sektorn jämfört med i den privata så som politiker, skattebetalare och samhället i stort (Hagström, 2003).

Som om det inte var tillräckligt med de mål och regler som mellancheferna måste anpassa sig till, måste de även ta hänsyn till den nya trenden som innebär styrning genom normer och värderingar. Ambitionen med den ökade styrningen har varit att underlätta beslutstaganden och att effektivisera styrningen med syfte att uppnå mål. Siverbo och Åkesson (2009) hävdar

dock att man bör vara restriktiv i införandet av nya styrformer och system då en överdosering av styrmedel kan ge oönskade bieffekter. Dessa aktuella styrproblem ligger till grund för denna uppsats där fokus ligger på att undersöka hur styrningen ter sig i praktiken med utgångspunkt i rollen som mellanchefer.

## 1.2 Bakgrund

Handlingsstyrningen är en tidig styrform som härstammar från 1900-talets början då Frederick Taylor utformade "*Scientific management*", som i dagligt tal kom att kallas "*Taylorismen*". Detta var en ny centraliserad organisationsteori som innebar att industriarbetet rationaliserades med hjälp av metod- och tidsstudier. Taylor såg arbetarna som maskiner och försökte fastställa metoder för att göra arbetarna så effektiva som möjligt (Schön, 2007). Han kritiserades för sina metoder och tankesätt på grund av bristande effektivitet, handlingsstyrningen har trots detta utvecklats och lever vidare än idag (Wolmesjö, 2005).

Som ett resultat av kritiken utvecklades en ny styrmodell som kom att kallas för resultatstyrning. Styrformen har sin grund i målstyrningen som har en lång historia och Peter F Drucker har ofta kallats "målstyrningens fader", genom honom började utvecklingen av denna styrform under 1950-talet (Rombach, 1991). Den introducerades i privat sektor redan på 60-talet men först i slutet av 80-talet kom den nya styrformen att implementeras i den statliga myndighetssektorn (Sundström, 2003). Den successivt ökande användningen av resultatstyrningen löste dock inte problemen kopplade till handlingsstyrningen, snarare förstärktes de genom bland annat höga återrapporteringskrav. Än i dag verkar dessa problem i den offentliga verksamheten inte vara lösta, istället har fler styrmodeller uppkommit vilket ställer högre krav på myndigheterna gällande styrningsinformation (Modell, 2006).

Social styrning är ytterligare en styrform som uppkom i slutet av 1900-talet. Denna har sin utgångspunkt i Mintzbergs teori om att gemensamma värderingar skapar sammanhållning i en organisation och vägleder medlemmar i deras förhållningssätt och agerande (Bruzeelius & Skärvad, 2000). Den sociala styrningen kan ses som en reaktion på att den befintliga styrningen inte räckte till i dagens moderna organisationer. Medarbetare ställs dagligen inför ett stort antal olika situationer och det är omöjligt att styra dessa situationer enbart med hjälp av förutbestämda regler och mål. För att underlätta för chefer och medarbetare behövs det därför övergripande värderingar som de anställda kan luta sig mot i deras val av beteenden och handlingar (Philipson, 2004).

Ett begrepp som kan kopplas ihop med styrning är ansvarsskyldighet. Historiskt sett har det i viss mån alltid funnits utdelat ansvar och därmed också ansvarsskyldighet. Det var dock först på 90-talet som en markant ökning av ansvarsskyldigheten i den offentliga sektorn skedde, detta till följd av bland annat "New Public Management" och "Benchmarking". Efterfrågan av ansvarsskyldighet växte sig starkare då man ville öka prestationen hos de anställda och undvika negativa överraskningar genom att definiera ansvarsområden. Denna framväxt kom att bli ett betydande inslag för många organisationer och individer, de behövde nu svara för sina handlingar på ett annat sätt än tidigare (Michaels, 2005).

En effekt som kan uppkomma bland de anställda i samband med styrning och ansvarsskyldighet är stress. Kahn et al (1964) visar i sin tidiga forskning kring stressorer: "role conflict", "role overload" och "role ambiguity" att stress kan vara relaterad till arbetsspecifika eller organisatoriska faktorer, så som styrning. Weick (1983) har i en studie visat att det finns ett samband mellan styrsystem och stress. Han menar att olika styrsystem både kan öka och minska stress beroende på hur de är uppbyggda och hur de ser ut. Han ger i

sin studie exempel i form av budgetmål där han menar att stress ökar hos de anställda om budgetmålen är allt för höga eller otydliga. Är budgetmålen däremot mycket tydliga och ligger på en lagom nivå kan de istället göra de anställda mindre stressade. Härenstam (2008) menar dock att det finns väldigt lite forskning om stress och om vilka organisatoriska förutsättningar som skapar/minskar stress. Hon menar att det är svårt att peka på exakt vad i en organisation som orsakar stress.

Modell (2005) menar att forskning som berör verksamhetsstyrning inom offentlig sektor blir allt mer aktuell och ämnet genererar många viktiga frågor och problemställningar inför fortsatt forskning. Många av dessa forskningsfrågor har uppkommit ur de reformer som är kopplade till den offentliga sektorn. Forskningsläget och de olika förhållningssätt som berör ämnet kan hävdas vara uppdelat i två läger. Det ena fokuserar på att kartlägga och förklara brister och problem utifrån tekniska och strukturella faktorer, medan det andra förhållningssättet är mer inriktad och baserad på olika politiska och institutionella faktorer. De två typerna behandlas ofta separat men Modell (2005) menar att det finns ett behov av att forskningsutvecklingen kring verksamhetsstyrning inom offentlig sektor blir mer integrerad. Han menar därför att forskningen bör behandla de olika faktorerna, så som de tekniska, politiska och institutionella, på ett mer gemensamt sätt.

### 1.3 Motivering till val av ämnesområde

I början av 60-talet hade Sverige en ungefär lika stor offentlig sektor som de övriga OECD-länderna men under 60- och 70-talen gjordes en stor utbyggnad av de offentliga tjänsterna. Förändringarna gjorde att Sverige fick den största offentliga sektorn jämfört med likartade länder (Statistiska centralbyrån, 2007), år 2012 var drygt 30 % av befolkningen anställd inom den offentliga sektorn (Statistiska centralbyrån, 2013). I Sverige delas de offentliga uppgifterna upp mellan tre nivåer som utgör den offentliga sektorn: stat, landsting och kommun. Exempel på uppgifter som staten själv utför är rättsväsendet och försvaret. Landstinget ansvarar bland annat för hälso- och sjukvård medan kommunerna ansvarar för skola, äldre- och handikappsomsorg samt miljö- och hälsoskydd (Stadskontoret, 2011).

Gällande styrning i offentlig sektor har kommuner och landsting själva möjlighet att bestämma vilka och hur många prestationsmål de vill använda. Denna valbarhet tros bidra till att måtten verkligen används, till skillnad från länder där man inte har samma valfrihet (Siverbo & Johansson, 2009). Sedan införandet av "New Public Management" har den offentliga verksamheten dock inte kunnat undgå att bli mer konkurrensutsatt. Detta har i sin tur lett till en ökad grad av resultatstyrning samtidigt som handlingsstyrningen, med regler och policys, ligger kvar i grunden (Almkvist, 2004). Den offentliga sektorn har på det sättet blivit mer lik den privata i sättet att styra en verksamhet, även om ett vinstdrivande privat företag och en offentlig verksamhet har olika mål (Pihlgren & Svensson, 1989). I och med dessa reformer och betydelsen av den offentliga sektorn i Sverige är denna aktuell och intressant att studera.

Ambitionen med en ökad styrning var att effektivisera och underlätta arbetet i den offentliga sektorn. Före vågen av privatisering och införandet av fler styrsätt ifrågasattes den offentliga sektorns effektivitet, då den ansågs vara låg och kostsam för samhället. I nuläget finns dock en risk för att "pendeln har svingat över" och för att verkligheten kanske är alltför styrd och granskande för att vara effektiv. Att gräva djupare i detta och undersöka hur det ser ut i dagens svenska offentliga sektor är därför relevant och dessutom intressant.



Fokus kommer att ligga på mellanchefer i den offentliga sektorn då de i hög grad är utsatta för styrning, både under- och överifrån. Samtidigt har de många intressenter att ta hänsyn till och ansvara inför. Inriktningen på den offentliga sektorn gör studien än mer intressant då en offentligt anställd mellanchefer har fler intressenter att ta hänsyn till jämfört med en mellanchefer i privat verksamhet. För att underlätta genomförandet av denna studie har vi arbetat fram följande forskningsfrågor och syfte.

#### 1.4 Forskningsfrågor

- Hur *hanterar* mellanchefer eventuellt oönskade effekter av den ökade styrningen med fokus på ansvarsskyldighet?

Nedanstående frågeställningar används som stöd för att öka förståelsen för ovanstående forskningsfråga.

- Hur *utmärker* sig resultatstyrning, handlingsstyrning och social styrning i offentliga verksamheter och hur synliggörs ansvarsskyldighet?
- Hur *upplever* mellanchefer i offentlig verksamhet eventuella oönskade effekter av den ökade styrningen och ansvarsskyldigheten?

#### 1.5 Syfte

Denna uppsats, som bygger på tre fallstudier, har två syften. Delsyfte ett är att beskriva hur ökad styrning tar sig uttryck i praktiken i svensk offentlig verksamhet. Fokus ligger på att visa hur ansvarsskyldigheten upplevs och hanteras på mellanchefernivå. Delsyfte två är att, med stöd i tidigare forskning, försöka förklara och därmed öka förståelsen för mellancheferers handlande utifrån upplevd ansvarsskyldighet.

##### 1.5.1 Syftesavgränsningar

Denna uppsats begränsar sig till den offentliga sektorn där vi valt att undersöka tre verksamheter. Vi avgränsar även uppsatsen till att endast studera styrningen på mellanchefernivå. Anledningen till dessa avgränsningar är att vi har en tidsram på tio veckor att ta hänsyn till.

## 2. Metod

---

*I följande kapitel beskrivs studiens genomförande för att ge läsaren en bättre inblick i hur studien tagit form. Här beskrivs metodval och datainsamling gällande val av fall, verksamheter och observationspersoner. Metoden avslutas med ett kapitel om studiens tillförlitlighet.*

---

### 2.1 Val av metod

Denna uppsats har byggts upp utifrån ett deduktivt perspektiv, vilket innebär att med hjälp av befintlig teori öka den egna kunskapsgrunden för att förstå empiriskt material. En alternativ metod är den induktiva, som innebär att observationer görs utan djupare kunskap i ämnet med förhoppningen att kunna urskilja något intressant (Ruane, 2006). Valet att i denna studie arbeta enligt den deduktiva metoden grundar sig i att vi ville ha en god teoretisk grund att stå på för att i observationerna direkt kunna identifiera relevant information, underlätta för djupare analys samt att skapa ökad förståelse.

Vi har valt att använda oss av en kvalitativ undersökning för att besvara studiens syfte och frågeställningar. En kvalitativ undersökning kan genomföras med hjälp av en fallstudie där ett visst antal fall studeras och undersöks. Exempel på fall kan vara individer, organisationer eller olika situationer (Patel & Davidsson, 2003). Vår fallstudie inkluderar tre specifika fall, bestående av tre olika verksamheter inom offentlig sektor.

Exempel på kvalitativa metoder för att genomföra en fallstudie är bland annat icke-deltagande och deltagande observationer. Denna studie är baserad på tre oberoende icke-deltagande observationer, vilket innebär skuggning utan deltagande i arbetsuppgifter för att i så liten utsträckning som möjligt störa eller påverka de anställda. Valet av metodteknik grundades på att den ger en mer verklighetsnära bild av verksamheterna, jämfört med en studie grundad på endast intervjuer. För att komplettera observationerna hölls även efterföljande samtal med en mellanchefer. Då observationer alltid bygger på subjektiva tolkningar var vi alla tre uppsatsskrivare med vid alla tillfällen för att få så många olika infallsvinklar som möjligt, vilket ökar trovärdigheten i observationen.

Vi har i största möjliga mån försökt göra observationerna i samband med arbetsplatsträffar (APT) eller andra liknande möten då detta ger oss en oberoende inblick i verksamhetens styrning och mellanchefernas del i denna. Under observationstillfällena har vi fört fältanteckningar, som i direkt anslutning till observationerna och de enskilda samtalen sammanfattats.

### 2.2 Datainsamling

#### 2.2.1 Val av fall och verksamhet

Fallstudien baseras på tre verksamheter i offentlig sektor; en statlig, en kommunal och en verksamhet från landstinget. Valet att utföra studien inom offentlig sektor grundade sig dels i vårt intresse av offentlig sektor och dels för att styrningen inom den offentliga sektorn i dagsläget debatteras och är aktuell. Som tidigare nämnts i problemdiskussionen vilar debatten i en problematik gällande ökad styrning i offentlig sektor, vilket vi är intresserade av att undersöka i praktiken. Syftet med valet att utföra fallstudien i tre olika instanser av den offentliga sektorn är att vi på detta sätt når en ökad bredd i studiens resultat och att vi även får

en mer rättvisande bild av styrningen i den offentliga sektorn.

Vid valet av verksamheter fördes diskussioner med vår handledare Johan Åkesson, föreläsare och universitetsadjunkt på Handelshögskolan. Men hjälp av hans kontaktnät kom vi sedan i kontakt med nedanstående verksamheter; Miljöförvaltningen i Göteborg som är en kommunal verksamhet, Närhälsan i Kungssten som är en landstingsstyrd vårdcentral i centrala Göteborg och Polisen i StorGöteborg vilken är en statlig verksamhet.

### **2.2.2 Val av observationspersoner**

Vi har valt att studera anställda på mellanchefsnivå då de är utsatta för mycket styrning. De har en stark koppling till styrning på olika nivåer eftersom de påverkas och måste ta hänsyn till röster både upp- och nerifrån. Som tidigare nämnts i problemdiskussionen kan mellanchefer lätt komma i kläm både gällande den ökade styrningen och ansvarsskyldigheten.

På Miljöförvaltningen observerades ett APT-möte och det fördes ett samtal med enhetschefen Pia Gustafsson som ansvarar för ca 15 personer. Vid besöket på Närhälsan i Kungssten fördes ett samtal med verksamhetschefen Helén Antonson och ett APT-möte observerades. Helén var det naturliga valet då hon är chef på avdelningen och besitter den typiska mellanchefsrollen. Hos Polisen observerades och fördes samtal med två mellanchefer med delvis skilda befattningar, Anna Lindström och Bernt Wiberg. Genom handledarhjälp och senare även kommunikation med stabschefen för Polismyndigheten i Västra Götaland fick vi möjligheten att träffa de två mellancheferna.

### **2.2.3 Förberedelser inför empiriinsamling**

För att uppnå syftet med denna studie har det inför samtalen med mellancheferna och observationerna tagits fram ett antal stödfrågor. Utifrån dessa har vi arbetat fram specifika frågor gällande styrning, ansvarsskyldighet och effekter för att kunna fånga upp viktig och användbar information till empirin. Se bilaga för stödfrågor.

### **2.2.4 Insamling av teori**

De vetenskapliga artiklarna som använts för insamling av teori har i första hand tagits fram genom Göteborgs universitetsbibliotekskatalog men också genom Google Scholar. Databaser som "Summon", "Business source premier", "Emerald" och "Datastream" har använts vid insamling av teori. Förutom vetenskapliga artiklar har vi tagit del av teori från böcker, avhandlingar och debattartiklar. För att identifiera trovärdig och relevant teori har vi sökt efter gemensamma referenser och ursprungskällor genom att studera erkända artiklars referenslistor. I vår sökprocess har vi använt sökord så som "New Public Management", "accountability", "styrning i offentlig verksamhet", "role stress" och "performance management". I vår ansats att kartlägga styrningen i fallstudien har vi valt att använda de styrformer som Merchant och Van der Stede (2012) presenterar. Detta val har gjorts på grund av att författarna anses vara styrformernas grundare.

## **2.3 Studiens tillförlitlighet**

### **2.3.1 Validitet och reliabilitet**

I kvalitativa studier finns det två användbara begrepp för att mäta en studies tillförlitlighet; validitet och reliabilitet. Fokus i studier likt denna ligger på validiteten som behandlar graden av trovärdighet i forskarens bedömning. Det är av stor vikt att arbeta för att nå hög validitet genom både själva forskningsprocessen men också genom datainsamlingen. Generellt uppnås validitet om studien mäter det som är tänkt att mätas (Patel & Davidsson, 2003). Vi har försökt öka validiteten genom att alla tre närvara vid varje observationstillfälle, samt att alla intervjuer och samtal spelades in. I direkt anslutning till observationstillfällena diskuterade vi

gemensamt den information vi erhållit av intervjun. Vid sammanställningen av empirin avlyssnade vi ett flertal gånger de inspelade samtalen för att inte missa viktiga detaljer eller misstolka budskap. När vi sammanställde analysdelen var vi noga med att utgå från teorin för att förstå och analysera empirin.

Kvalitativ forskning har kritiserats angående den externa validitetens uppfyllandegrad. Med extern validitet menas att en generalisering av forskningens slutsatser görs till andra förhållanden. Problematiken med kvalitativ forskning kan vara att urvalen, så som fallstudier, inte sällan är relativt små (Bryman & Bell, 2005). I denna studie skulle den externa validiteten kunna innebära att vi genom vår fallstudie generaliserar den offentliga sektorn. Vi har inte som avsikt att generalisera den offentliga sektorn utan fokuserar istället på den inre validiteten, där syftet är att belysa kopplingen mellan empiri och teori i specifika fall (Svenning, 2003).

### 3. Teoretisk referensram

---

*Det tredje kapitlet består av den teoretiska referensram som tagits fram för att lättare kunna genomföra och förstå studiens innehåll. Relevanta teorier inom området har valts ut och ligger till grund för studien. Kapitlet är uppbyggt av två delar, där den första delen är beskrivande med definitioner och redogörelser för begrepp och teorier som sedan används för att lättare förstå det insamlade materialet. Den andra delen är förklarande och används för att ge stöd till analys, denna består av relevanta teorier och tidigare forskning kring styrproblem samt vilka effekter de kan leda till.*

---

#### 3.1 Beskrivande teori

##### 3.1.1 Definitioner

**Stress:** *“Människor upplever stress när de märker att det finns en obalans mellan de krav som ställs på dem och de resurser de har tillgång till för att klara av dessa krav.”* (Europeiska arbetsmiljöbyrån, 2013)

**Okoordinerad ansvarsskyldighet:** *Ansvarsskyldighet utgör grunden för olika former av etiska dilemman med antagandet att mellanchefer med sitt verksamhetsansvar och sina beslutsbefogenheter hela tiden måste förhålla sig till vissa grundhänsynstaganden. När dessa inte sammanfaller leder det till okoordinerad ansvarsskyldighet* (Hagström, 2003).

**Överdos av styrning/ Inter-institutionell inkompatibilitet:** *“Motstridiga styrsätt läggs på varandra”* (Modell & Grönlund, 2006).

**Mellanchefer:** *“Till mellanchefer räknas alla chefer mellan högsta ledningen och den operativa personalen”* (Hagström, 2003).

##### 3.1.2 Ledarskap i offentlig sektor

Före 80-talet var ledning i offentlig verksamhet något som ansågs vara helt särkopplat från ledarskapet inom den privata sektorn. Under denna tid bedrevs forskning, dock inte i någon större omfattning, rörande ledarskapet inom den privata sektorn. Inom den offentliga sektorn ansågs det däremot inte finnas något att forska om då regelsystemen var så omfattande att ledarskapet inte ansågs vara en viktig forskningsfråga. På grund av förändringar av de samhällsekonomiska förutsättningarna introducerades i början av 80-talet studier som även behandlade ledarskap inom den offentliga sektorn. Fokus lades då på institutionella förutsättningar, dvs. på de regler, normer och rutiner som finns i samhället så som frivilliga standarder men också bindande lagar. De förändrade förutsättningarna ledde till ett ökat krav på den offentliga sektorns styrning och ledning. Som en följd av detta föreslogs åtgärder som i många fall hämtades från den privata sektorn, då man trodde att den offentliga och privata sektorn kunde lära av varandra (Henning, 2000).

En av de största skillnaderna som separerar det privata och offentliga ledarskapet ligger i olikheten gällande de regler som respektive sektor vilar på. Även om dessa regler och ramar är mycket olika innebär inte detta att handlingsutrymmet en mellanchefer har att röra sig med nödvändigtvis skiljer sig åt mellan de två sektorerna. Studier som gjorts i ämnet indikerar inte att handlingsutrymmet skulle vara större eller mindre i den offentliga sektorn jämfört med i

den privata (Schartau, 1993).

I den privata sektorn fokuseras det på vinstmål medan den offentliga sektorn är politiskt styrd, vilket i sin tur resulterar i allt fler målkonflikter och skillnader i åsikter om vad som ska utträttas. Ledare i offentlig verksamhet tvingas lyssna på ett större antal aktörer i jämförelse med den privata sektorn, vilket i beslutsfattandet innebär att det finns fler skilda intressen och mål att ta hänsyn till. Ett av ledarens huvudmål blir därför att hantera målkonflikter, vilket också utgör "särarten" för det offentliga ledarskapet (Hagström, 1990). I den privata sektorn läggs också större fokus på faktorer kopplade till individen. I den offentliga sektorn behandlas det politiska ledarskapet och det läggs större vikt på olika styrtekniker och beteenden, betydligt mindre fokus läggs på ledaren som individ. Trots fokus på tekniska frågor och en viss avpersonifiering av det offentliga ledarskapet betonas dock i studier kring ämnet att ledaren inom den offentliga sektorn ändå har en betydande roll (Henning, 2000).

### 3.1.3 New Public Management

Styrningen av den offentliga sektorn har i flera länder genomgått stora förändringar de senaste decennierna, vilket lett till stor debatt i massmedia. Förändringarna och reformeringen i den offentliga sektorn består till största del av idéer lånade från den privata sektorns administration och har i den engelskspråkiga litteraturen fått samlingsnamnet "New Public Management" (NPM), vilket även används i den svenska litteraturen (Almkvist, 2004).

Hood (1995) menar att New Public Management uppkom i slutet av 70-talet och han förklarar det med sju olika typer av förändringar inom offentlig sektor. Exempel på dessa förändringar är skiftet mot en organisation med mer funktionsindelade avdelningar, ökad konkurrensutsättning i offentlig verksamhet, ökat resursutnyttjande, ökad resultat- och målstyrning vilket ledde till ett ökat fokus på resultat inom den offentliga sektorn samt större betydelse av ledarskap. Innan NPM implementerades fanns det en mycket tydlig skillnad mellan privat och offentlig sektor i exempelvis sättet man gjorde affärer på, organisationsdesign, styrning och belöningar. Efter att NPM implementerades i den offentliga sektorn har skillnaderna mellan privat och offentlig sektor blivit betydligt mindre och den offentliga sektorn har gått från processansvar till fokus på resultat vilket har lett till ökad konkurrens, mer disciplin och sparsamhet samt försök till ökade mätbara mål.

Almkvist (2004) hävdar att efter 20 år med New Public Management är det svårt att säga om det blivit succé eller ett misslyckande och vissa delar har gått bättre än andra att implementera från privat till offentlig sektor. Det finns vissa fall av framgång men även tecken på osäkerhet och konflikter. Exempel på det sistnämnda ges i fall som när NPM ger dubbla budskap eller när det förstärker fel egenskaper. Detta kan till exempel vara när egenskaper som avsågs minska istället förstärktes, som när implementering av olika målstyrningsmodeller ökade antalet hållna mål. Detta ledde till ökad handlingsstyrning, vilket var problemet vid första början. Att NPM inte alltid fungerar som det ska kan dels bero på att teorin eller konceptet bör förändras, men även att det i vissa fall kan vara fel på tillämpningen av konceptet.

### 3.1.4 Introduktion till styrning

Merchant och Van der Stede (2012) menar att beroende på typ av organisationsform uppstår olika typer av styrproblem, alltså måste styrningen som chefer väljer att tillämpa anpassas utifrån ett flertal olika faktorer. Alla styrformer är därför inte lämpliga i alla situationer och om en olämplig styrform används i fel sammanhang kan konsekvenserna bli både kostsamma och ineffektiva. I värsta fall kan styrning som används på fel sätt få oönskade effekter och

göra mer skada än nytta. Resultatstyrning, handlingsstyrning och social styrning är de tre styrformerna som författarna presenterar som åtgärd för de styrproblem som kan uppstå i en organisation, nedan följer en fördjupning av dessa.

### 3.1.5 Resultatstyrning

Resultatstyrning, eng. "result control", är en styrform som innebär att styra de anställda i en organisation genom resultatmål. Resultatstyrning kan ses som en indirekt styrform då cheferna inte har något behov av att kontrollera de anställdas handlingar. Det viktigaste är att de anställda når upp till de önskade resultaten, inte vilken väg de går för att nå dit. De är berättigade (empowered) att välja vilka handlingar de vill för att nå målen. Det finns tre tillstånd som bör vara uppfyllda för att effektivisera resultatstyrningen så mycket som möjligt. Den första faktorn är att chefer måste veta vilka områden de vill kontrollera och vilka resultat som ska uppnås inom dessa områden. De anställda som berörs måste även kunna påverka och ha ett visst inflytande över de satta målen. Det sista tillståndet som bör vara uppfyllt är att cheferna måste kunna mäta resultaten effektivt (Merchant & Van der Stede, 2012). Rombach (1991) är motståndare till användningen av resultatstyrning/målstyrning i offentlig sektor och menar att ovanstående kriterier är svåra att uppnå. Inom offentlig sektor är målen ofta är oklara/oförenliga, det är svårare att mäta resultat än i ett privat företag, belöningsystemen är stela, de anställda får inte vara med och påverka (görs politiskt) och ledningen vill inte självklart målstyra. Alla dessa faktorer menar han påverkar resultatstyrningen negativt.

Det finns många studier som behandlar resultatstyrning och Sarnecki (2010) har i en studie inom Polisen undersökt hur resultatstyrning fungerar i en statlig myndighet. Han menar att i ett privat företag krävs effektivitet för att hålla företaget flytande. Denna regel finns inte på samma sätt inom den offentliga sektorn och målsättningar kan inte mätas lite enkelt med kronor och ören. Istället måste effektivitet mätas i förhållande till skattebetalarnas kostnader. Vad gäller polisväsendets mål formuleras de i regleringsbrev från regeringen där de även formulerar hur polisen ska redovisa resultaten. Sarnecki (2010) menar att det finns vissa svårigheter med att utvärdera Polisens resultat, en utveckling av ett bättre tillvägagångssätt för detta skulle kunna öka effektiviteten.

### 3.1.6 Handlingsstyrning

Handlingsstyrning, eng. "action controls", fokuserar på de handlingar som vidtas inom en organisation. Det är den mest direkta av styrformer och används av chefer i syfte att försäkra sig om att rätt åtgärder vidtas. För att handlingsstyrning ska fungera effektivt krävs det därför att chefen vet vilka handlingar som önskas av de anställda. Då styrformens syfte är att försäkra sig om att rätt handlingar utträttas krävs det också att chefen på ett bra sätt kan kontrollera detta genom tydliga instruktioner till de anställda. Styrformen motiverar de anställda genom belöningar och straff och förser dem med tydlig information om hur de ska agera. På så vis kan även personliga begränsningar på grund av oerfarenhet motverkas. Checklistor och instruktioner gällande beteendekoder är exempel på sådana instruktioner. I användningen av denna typ av styrform krävs en tydlig definition på vad som är accepterat och icke-accepterat handlande. Dessa definitioner måste sedan förmedlas till de anställda. Den direkta styrningen och underlättandet av en effektiv koordination är de främsta fördelarna med handlingsstyrning. Styrformen är dock endast användbar vid en hög nivå av rutin och införandet av handlingsstyrning kan vara mycket kostsamt. Det finns en risk att det uppstår negativa attityder och att styrformen inte ger utlopp för kreativitet då individerna blir mindre viktiga. En ökad byråkrati kan också leda till förseningar. Handlingsstyrning har även kritiserats för att lägga mer fokus på vad och hur uppgifter ska genomföras i stället för vad som faktiskt görs (Merchant & Van der Stede, 2012).



### 3.1.7 Social styrning

Social styrning, eng. "people control", består av två typer av styrning; individinriktad- och kulturinriktad styrning. Individinriktad styrning syftar till de anställdas vilja att styra sitt eget beteende. Denna styrning är användbar då den förtydligar förväntningarna som ställs på de anställda och den bidrar till att de anställda strävar efter självkontroll. Den kulturinriktade styrningen, som kan ses som en informell typ av social styrning, fokuserar istället på hur människor tenderar att vilja styra andras beteende. Denna styrning kan uppmuntra de anställda till att följa normer och värderingar genom gruppsytryck och fungerar bäst när personer i en grupp känner ansvar inför varandra. Organisationskultur kan ta sig i uttryck genom exempelvis uppförandekoder som kan vara de anställda till hjälp i förståelsen av vilka beteenden som förväntas på arbetsplatsen. Hur chefer väljer att uppträda inför allmänheten och inför de anställda kan till stor del påverka en arbetskultur. En organisationskultur kan dock vara relativt trögrörlig över tiden och den kan därför vara svårare för chefer att påverka jämfört med andra styrformer. Detta betyder däremot inte att den sociala styrningen är ett mindre viktigt styrmedel (Merchant & Van der Stede, 2012).

Enligt Alvesson (1989) har social och kulturell styrning inte en självklar innebörd, därav förhåller han sig kritisk till kultur som styrmedel. Han hävdar att det är problematiskt att se kulturen som en separat faktor i en organisation och menar därför att kopplingen mellan kultur och effektivitet är mycket svår att precisera. Det är enligt honom svårt att avgränsa vilka prestationer som kommer från kulturen och värderingarna i en organisation och vilka som inte gör det. Det blir på grund av detta även problematiskt att utvärdera om den sociala styrformen fungerar som styrmedel. Alvesson (1989) menar istället att man bör se på kulturen som de tankar och symboler som delas gemensamt inom en grupp, och inte som en separat faktor. Eftersom att kulturen utifrån detta synsätt inte är något separerbart utan något som genomsyrar hela organisationen menar han att den inte är något som chefer kan kontrollera eller ändra på. Han menar därför att i bästa fall så lyckas cheferna förändra kulturen genom aktivt handlande, men då endast marginellt.

## 3.2 Förklarande teori

### 3.2.1 Ansvarsskyldighet

Begreppet accountability är komplext och har en omdebatterad innebörd, en väl använd definition är att accountability finns till för att människor ska ges en anledning till att uppföra sig. Med det menas att en anställd måste kunna hållas ansvarig för sina handlingar och åtaganden (Roberts & Scapens, 1985). En svensk översättning av accountability skulle kunna vara ansvarsskyldighet. Det finns då risk att smalna av begreppet för mycket eftersom det har många betydelser och funktioner, men fortsatt i texten kommer accountability dock att benämnas ansvarsskyldighet och ha samma betydelse som detta begrepp.

Ansvarsskyldigheten fungerar på så vis att det inom organisationen skapas en kontinuitet och ett förväntat beteende, vilket ger en skapad trygghet och ett uttryck för moraliska rättigheter och skyldigheter. Ytterligare används begreppet för att ge en person rättigheten att hålla andra ansvariga för vissa handlingar, det kan dock vara problematiskt om det är otydligt vem som ansvarar för vad. Det går också att länka samman ansvarsskyldigheten med organisationsstruktur och makt. Ofta har de underordnade i organisationen krav på sig att rapportera uppåt i hierarkin och på så vis hålls de ansvariga för sitt arbete gentemot sin chef (Roberts & Scapens, 1985).

Inom den offentliga sektorn tar ansvarsskyldighet en än mer komplex form. Här inkluderas mer än bara den egna organisationen, bland annat har man ett ökat ansvar gentemot samhället



och dess policys i sin helhet (Almquist, 2012). På ett liknade sätt målar Sinclair (1995) upp ansvarsskyldighet som ett mångfacetterat koncept som sträcker sig över många dimensioner. Sinclair (1995) har även gjort en studie av chefer inom offentlig sektor och har utifrån denna lyckats identifiera fem områden där ansvarsskyldighet spelar in; politiskt, offentligt, lednings-, professionellt och personligt område.

På grund av denna komplexitet har det visat sig att varken dessa områden eller ansvarsskyldigheten i sig bara pekar åt ett håll. Många gånger visar sig ansvarsskyldigheten okoordinerad och även motsägelsefull. Som mellanchefer inom den offentliga sektorn finns ett antal intressenter att ansvara inför; för det första måste lagen åtföljas, för det andra skall ansvar och lojalitet utgöra förhållandet mot de överordnade (högre chefer, politiker etc), för det tredje bör man visa hänsyn till samhället (klienter, anhöriga, skattebetalare etc) och slutligen bör man ta ansvar för att utstråla legitimitet till sina underordnade. Utöver dessa fyra intressenter finns det egna intresset och även effektivitet/produktivitet och rationalitet att ha med i beräkningarna (Hagström, 2003). Ytterligare en anledning till ansvarsskyldighetens framfart är innovationer inom teknologin. Internet bidrog exempelvis till att fler kunde ta del av kunskap och information, vilket tvingade anställda att hållas ansvariga inför fler människor (samhället) (Michaels, 2005).

Messner (2009) har ett kritiskt förhållningssätt där han vill belysa begränsningar med ansvarsskyldighet och han ifrågasätter om den alltid är önskvärd och om ökad ansvarighet alltid är positivt. Den anställda/organisationen ska ansvara för sina handlingar och beslut, men att alltid arbeta genomtänkt eller att optimalt med sin tid är inte möjligt. Han påpekar samtidigt att ansvarsskyldighet inte enbart är dåligt, utan många gånger fyller sin funktion och leder till en effektivare verksamhet.

### 3.2.2 Löskoppling

Enligt Meyer och Rowan (1977) befinner sig varje organisation i två olika miljöer samtidigt; teknisk och institutionell miljö. Den förstnämnda är uppbyggd enligt Mintzbergs organisationsteorier och här sker det praktiska arbetet där uppgifter utförs och kontakt med kunder/klienter tas. I den institutionella miljön tänker man sig att organisationsstrukturen finns och den påverkas av tre faktorer; tvingande (lagens regler), härmande (avspegling från andra organisationer) och normativa (saker som görs för ren överlevnad). Mellan de två miljöerna menar författarna att det finns en strikt taggtrådsuppdelad gräns. Denna gräns finns till för ökad effektivitet och för att alla ska få möjlighet att arbeta med de som de är bra men den utgör också kommunikationsproblem. Gränsen kallas löskoppling. Ett exempel kan vara att regler sätts upp i den institutionella miljön, dessa meddelas och ställs i pärmar i den tekniska miljöns bokhyllor. Många gånger tittar dock ingen i dessa pärmar för att de anser att det inte är deras avdelning eller för att de inte bryr sig eller samtycker till idéerna. Utåt sett har man nu fina regleringar, men i verkligheten sker inget.

### 3.2.3 Oönskade effekter av styrning

Malmi och Brown (2008) menar att det finns en problematik i att inte se ekonomistyrning som ett paket och att inte aktivt arbeta med att styrmedel ska samverka med varandra. Författarna menar att den stora utmaningen för organisationer är att ta reda på vilka av ovanstående områden som fungerar tillsammans och vilka som passar bäst var för sig för att hitta det bästa styrpaketet. Seo och Creed (2002) ser också oönskade effekter med styrning och menar att i dagens föränderliga värld genomgår organisationer nya och snabba förändringar, vilket leder till att nya styrsystem läggs i lager istället för att ersätta varandra.

Konsekvenserna av detta kan bli att systemen krockar med varandra då de förespråkar olika saker. Denna opassande kombination kan indikera att organisationen blir ineffektiv istället för att leda till en ökad effektivitet, vilket oftast är målet vid införandet av de nya styrsystemen. Modell och Grönlund (2006) hävdar att det läggs mer och mer fokus på mål - och resultatstyrning i dagens organisationer, vilket ger de anställda större friheter. Trots detta finns det också ett behov av att göra styrningen mer detaljerad vilket kan skapa problem. Att man kombinerar en ökad resultatstyrning med en kvarliggande handlingsstyrning menar författarna kan leda till motstridiga faktorer. Att motstridiga styrsätt läggs på varandra kan bidra till något som Modell och Grönlund (2006) kallar inter-institutionell inkompatibilitet.

Ett exempel på styrproblem är resultatstyrningen som har kritiserats för att framkalla intressekonflikter. Denna kritik har dock inte fått ett såpass stort genomslag att aktörer så som Ekonomistyrningsverket drivit en omprövning av styrmodellen. Modell och Grönlund (2006) menar också att resultatstyrningen har lett till problematik kring ökade återrapporteringskrav och gjort styrningen mindre tydlig. Författarna ger ett exempel där inkompatibiliteten av olika styrmedel utmärker sig genom svårigheter som uppstår då exempelvis både kvalitet och målstyrning prioriterats samtidigt.

Hasselbladh (1992) behandlar ett styrproblem inom sjukvården, där han menar att det finns en problematik i ekonomisk styrning när syftet är att nå en så effektiv och rationell sjukvård som möjligt. Styrsystemen är tänkta att effektivisera resursförbrukningen genom att chefer utbildas i syfte att minska verksamhetens kostnader. Kostnadspressen kan leda till att kvaliteten på vården blir sämre och gör det svårt för de anställda att avgöra vilken behandling som är den "givna". Ekonomistyrningen kan skapa motsättningar mellan medicin och ekonomi och att ständigt höja kraven på kostnadseffektiviseringen kan leda till att synen inom sjukvården gällande vad som är bra vård eller inte försämras. Ekonomistyrning i form av beslutskriterier, mätning, tal m.m. kan i längden leda till oönskade konsekvenser på grund av att man inte längre förstår den praktiska verksamheten och att värderingarna kring den i stor omfattning har förändrats. Alltså, även inom denna sektor blir inkompatibiliteten mellan resultatstyrning och styrning mot kvalitet väldigt tydlig.

Styrproblem beträffande resultatstyrning existerar även inom Polisen. Ett mål som visar på detta och ofta används för att bedöma Polisens effektivitet är "andelen uppklarade brott", vilket Sarnecki (2010) anser kan ses som ett problem. Problematiken ligger i att brott kan klaras upp på olika sätt samt att brott under olika brottskategorier är mer eller mindre lätta att klara upp. Det behöver inte vara effektivt arbete att lösa många brott om de är förhållandevis lätta att klara upp, och tvärtom. Ett annat problem med att använda antalet uppklarade mått som effektivitetsmått är att polisen prioriterar att endast lösa "lätta" brott. Sarnecki (2010) ger vissa förslag på åtgärder för att effektivisera resultatstyrningen inom Polisen. Bland annat att styrningen borde riktas in mer på långsiktig effektivitet, att målen som formuleras måste avse Polisens huvuduppgifter och vara möjliga att uppnå, att det behövs en ökad kompetens inom resultatmätning samt att svensk polis behöver bättre kunskaper från andra länder om hur man bedriver effektivt polisarbete.

Polisen uppfattas vara styrd av främst skriftliga regler, exempelvis via lagar och förordningar, men utöver detta krävs också att verksamheten planeras i enlighet med de mål som satts av politikerna. Polisens främsta mål är att minska brottsligheten men som tidigare nämnts finns det en problematik i detta. Författarna ser problemet i att arbetet baseras på reaktion på redan inträffade händelser. Vidare finns det en särskild "kårande" inom polisen som grundar sig i mentaliteten "vi-mot-dom" där normer förs nedåt av de äldre poliserna till de yngre. Det praktiska polisarbetet påstås uppkomma från "småprat" om olika situationer och grundar sig

mindre på teoretiska modeller, som ibland misstros. Det praktiska arbetet styrs därför mest av sunt förnuft och erfarenhet och då resultatstyrningen grundar sig mer på kravet om effektivitet, blir styrningen löskopplad till det praktiska polisarbetet. Resultatstyrningen innebär en högre grad av planering och styrmodellen ger därför ökat arbete med exempelvis blanketter, rapporter och sammanställningar. "Kort sagt; man skapar administration för att hantera motstridiga och konflikterande krav" (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2000).

### 3.2.4 Stress i samband med styrning

#### 3.2.4.1 Kontroll

Weick (1983) hävdar att känslan av att ha kontroll är en faktor som kan ha betydande inverkan på stress. Han grundar sin åsikt bland annat i ett stress-experiment där ett antal personer fick uppgiften att korrekturläsa en text samtidigt som de utsattes för störande ljud. Vissa personer utrustades med en knapp som innebar att de kunde välja att stänga av oljudet om de ansåg att det blev för outhärdligt för att kunna fokusera på läsningen. Andra personer i studien fick inte tillgång till någon sådan knapp. Resultatet visade att de som fick möjligheten att kontrollera oljudet gjorde betydligt mindre fel, trots att ingen av personerna valde att använda sig av knappen. Alltså var enbart vetskapen om att kunna kontrollera situationen tillräcklig för att minska effekterna av oljudet och den stressande miljön. Weick (1983) menar också att det finns flera olika medel för att minska stress, så som att försöka förenkla en svår uppgift genom att exempelvis fördela ansvaret på flera individer eller genom att använda checklistor som stöd.

Karasek och Roberts (1979) arbetade fram en modell som de kallar "krav-kontroll-modellen" eng. "job-strain-model" där de hävdar att arbetsrelaterad stress påverkas av två faktorer; krav och kontroll. Kombinationen av höga krav och låg kontroll gör de anställda på en arbetsplats mer stressade. Ju högre grad av kontroll, desto högre krav klarar den anställde att ha på sig utan att det leder till negativa effekter. Krav syftar på psykologiska krav som ställs på de anställda genom till exempel mer eller mindre komplexa arbetsuppgifter och om det hela tiden uppkommer fler arbetsuppgifter. Kontroll syftar till hur stor möjlighet den anställde har att påverka sitt arbete. Karasek och Robert (1979) menar att den bästa kombinationen är när både kraven och kontrollen var höga. Johnson och Hall (1988) utvecklade Karaseks och Roberts (1979) "krav-kontroll-modell" och tillförde stöd som en ytterligare faktor förutom krav och kontroll. Författarna menar att stöd är en faktor som kan påverka hur en individ reagerar på en stressande situation och hur den stressade situationen bedöms. Om det finns ett fungerande stöd för de anställda i en organisation har det visat sig utveckla mindre stress än andra som inte har samma stöd. De visade i sin forskning att individer med den lägsta nivån av stöd oftast kände högre nivå av stress på sin arbetsplats.

#### 3.2.4.2 Rollstressorer

Ett annat synsätt på stress har Kahn et al (1964) skrivit om i sin tidiga forskning kring stressorer, vilka kan definieras som den press en anställd utsätts för som är relaterad till arbetsspecifika eller organisatoriska faktorer. När en anställd upplever och därmed har uppmärksammat en sådan press, och den dessutom är långvarig kan den vara ohälsosam för individen (Kahn et al, 1964). Tidigare forskning visar på att det finns ett samband mellan dessa ovan definierade stressorer och fenomenet stress. Forskare är också överens att det går att dela in stressorerna i tre grupper, dessa kallas: role overload, role conflict och role ambiguity (Kamel Idris, 2011).

Role overload inträffar när förväntningarna på arbetsrollen överstiger en persons kapacitet eller förmåga, på ett kvantitativt och/eller kvalitativt sätt. Denna överbelastning kan leda till

stress (Kamel Idris, 2011). Role conflict uppstår när kraven på arbetsrollen är inkompatibla med varandra på något sätt. Denna konflikt kan exempelvis uppstå mellan den anställdes personliga värderingar/tid/resurser/kapabilitet och arbetsrollens utformning. Andra konflikterande situationer kan skapas om en anställd utsätts för inkompatibla förväntningar och/eller krav från organisationer, medarbetare eller övriga intressenter. Ytterligare ett exempel på role conflict kan vara om den anställda tvingas bete sig på olika sätt beroende av situation. Vid role conflict upplever personen i fråga ofta stress, känner sig otillfredsställd och presterar då i regel sämre och mindre effektivt. Role ambiguity innefattar en otydlighet och osäkerhet vad det gäller arbetsuppgifter, ansvarsområden och mål (Rizzo et al, 1970). Enligt Kamel Idris (2011) kan denna tvetydighet (ambiguity) dock leda till en mer kreativ miljö, där allt inte redan är förutbestämt. Vidare argumenterar Rizzo et al (1970) att role ambiguity skapar, liksom role overload och role conflict, en känsla av otillfredsställelse, ångest/oro samt att det även kan bli en snedvridning av verkligheten. Dessa faktorer innebär att den anställda känner av stress och presterar sämre.

Även Marginson och Bui (2009) forskar kring ämnet och menar att mellanchefer ofta har inkompatibla roller då de måste förhålla sig till direktiv från många olika håll. I sin studie visar de att innovation och empowerment i samband med budgetmål ofta leder till en psykologisk "role conflict" och sämre prestation på grund av inkompatibla förväntningar. Vad Marginson och Bui (2009) kunde se i sin studie var att högpresterande chefer kunde hantera de inkompatibla förväntningarna bättre än lågpresterande chefer. Alltså finns det ingen definitiv forskning som beskriver exakt hur människor reagerar utan detta är individuellt och skiljer sig åt från fall till fall.

I en studie om stressorer menar Senatra (1980) att chefer på mellannivå inte sällan är utsatta för både role conflict och role ambiguity. Han menar att avsaknad av klara, tydliga policys och regler och avsaknad av att känna självständighet har stor betydelse när det kommer till anställdas stresspåverkan. Hans studie gjordes med ett urval av chefer i en redovisningsfirma och det visade sig att det fanns tecken på både role conflict och role ambiguity bland cheferna. Det visade sig också att en hög nivå av dessa stressorer även ledde till att de kände sig osäkra i sin organisatoriska roll. Ett sätt att minska stressorerna är att ta bort stressproducerande element och försöka få ökad kontroll. Senatra (1980) nämner några specifika sätt att försöka hantera och minska chefers stress på arbetsplatsen. Dessa var bland annat att andra överordnande bör vara mer mottagliga till idéer och förslag från chefer och även försöka ge svar och hjälpa till med andra chefers problem och att organisationen bör ha klara och formaliserade regler, även för oskrivna regler.

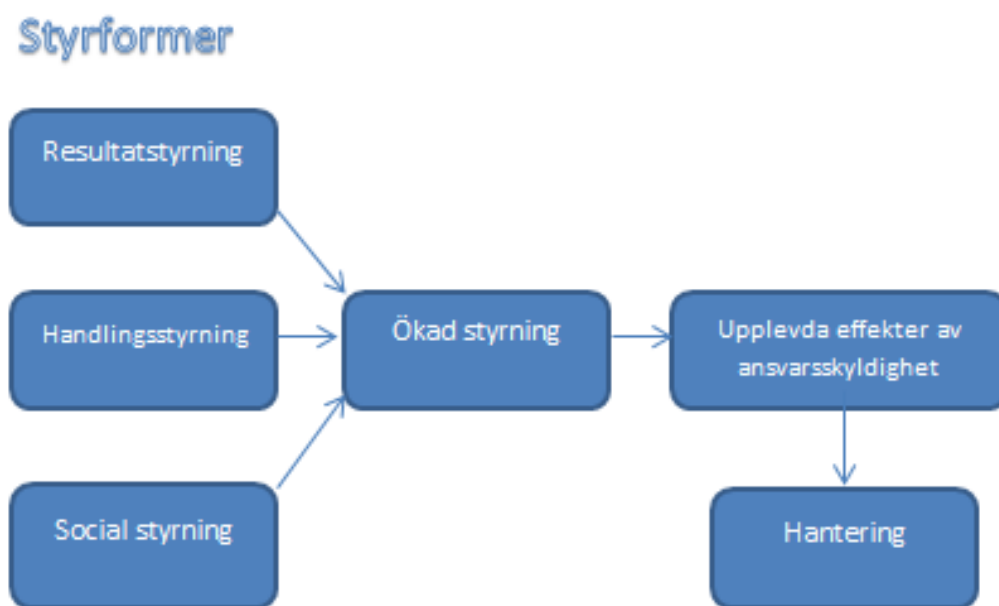
Sjukvården är ett exempel i offentlig sektor där rapportering av stress under de senaste årtiondena har ökat bland chefer. Tidigare studier har visat att chefer på lägre nivå har svårt att få tiden att räcka till i arbetet gällande bra och hållbart ledarskap, de slits mellan sitt ansvar kring administration, personal och strategi. Att inte veta hur man ska prioritera och allokera sin tid kan resultera i stress. Chefer inom sjukvården utsätts ofta för stor press tillsammans med en begränsad beslutanderätt och handlingsfrihet. Cheferna måste också vara tillgängliga för och stötta anställda för att dessa ska må bra i sitt arbete (Wikström et al, 2012).

Den vanligaste orsaken till att chefer inom sjukvården blir avbrutna i sitt arbete är oplanerade möten. Dessa möten och kravet på att alltid vara tillgänglig för de anställda upplevs vara orsaker till stress. Stressen uppkommer vanligtvis också på grund av bristande tid då man inte hinner reflektera över sitt arbete mellan de olika aktiviteterna. För att minska stressen föreslår författarna att man bör lägga mer fokus på ökad kommunikation och förtydligande av uppgifter, ansvarsområden och mål. Då kravet på tillgänglighet kan leda till att chefernas

privata tillvaro krockar med den arbetsrelaterade, är det också viktigt att begränsa arbetstiden och sätta gränser mellan jobbtid och privat tid för att kunna återhämta sig mellan arbetspassen (Wikström et al, 2012).

### 3.3 Analysmodell

Analysmodellen sammanfattar studiens forskningsfrågor och teori, i syfte att underlätta analysförfarandet. Den speglar utifrån teorin vår uppfattning kring mellancheferers relation till styrning och ansvarsskyldighet. Den utgår ifrån de tre olika styrformerna som hämtats från Merchant och Van der Stedes (2012) teori. Styrformerna analyseras tillsammans med praktiken i form av empiri där syftet är att identifiera en eventuellt ökad styrning. Vidare analyseras det insamlade materialet för att urskilja upplevda effekter av ansvarsskyldighet, som uppkommit på grund av styrning. Mellancheferers hantering av de upplevda effekterna diskuteras sedan för att slutligen sammanfattas.



Figur 1. Analysmodell (egen figur).

## 4. Empiri

---

*I följande avsnitt presenteras det empiriska materialet, vilket tagits fram genom observationer och efterföljande samtal med mellanchefer. Det insamlade materialet är uppdelat i tre delar utifrån de tre verksamheter vi observerat. Här presenteras också korta beskrivningar om verksamheterna och de mellanchefer vi observerat och intervjuat.*

---

### 4.1 Miljöförvaltningen- Livsmedelskontroll

Miljöförvaltningen har i uppdrag att arbeta för en bättre livsmiljö i Göteborgs stad genom exempelvis Livsmedelskontroll, vilken är den avdelning vi besökt och observerat (Göteborgs stad, 2013a). Detta område ansåg vi var intressant och relevant för studien då Miljöförvaltningen har i uppdrag att kontrollera att företagen arbetar utifrån lagens regler i syfte att säkerhetsställa livsmedelskvaliteten. Deras arbete påverkar alla Göteborgs konsumenter och styrningen inom detta område blir tydlig, då den omfattar noggranna kontroller (Göteborgs stad, 2013b). Pia Gustafsson har jobbat som enhetschef på Livsmedelskontroll i över fyra år och har därför en god inblick i verksamheten och rollen som mellanchefer.

#### 4.1.1 Observation

Innan mötet startade ställdes fika fram och rummet fylldes av en lättsam stämning och högljutt småprat, ingen synlig klädkod observerades varken hos de anställda eller cheferna. Den direkta känslan var att de anställda kände varandra väl och att gruppen på cirka 20 personer verkade väl sammansvetsad. De anställda anlände till mötet en efter en och vi tog plats lite avsides i rummet för att observera utan att delta och påverka de anställda.

Mötet startades upp när enhetschefen Pia Gustafsson och avdelningschefen Daniel Eek introducerade dagens APT-möte med två punkter på agendan; arbetsmiljö och “introduktion till medarbetare i Göteborg”. Med arbetsmiljö avses de risker som de anställda kan utsättas för vid inspektioner. Diskussionen hade sin utgångspunkt i ett exempel från en anställds erfarenhet, där hon i tjänsten känt sig hotad. Efter denna berättelse delades arbetsgruppen upp i fem mindre grupper där de anställda fick diskutera ämnet utan att någon chef lyssnade. I dessa grupper kände vi i vår observation att det fanns en stark vi-känsla inom arbetslaget. De anställda deltog aktivt i diskussionerna och vissa åsikter kring styrning och ledning togs upp. Bland annat önskade man ökad utbildning inom området, en hjälpförening samt mer information om vem man ska kontakta om något händer. Det framkom också åsikter om att ledningen inte har tillräcklig insyn i det praktiska arbetet och att frågan om arbetsmiljö därför är viktig att lyfta uppåt. Efter cirka 15 minuters gruppdiskussion återgick de till stor grupp för att sammanfatta åsikterna. I denna diskussion styrde inte cheferna utan ordet lämnades till de anställda som fick lyfta fram frågor.

Mötet hade genomgående en praktisk inriktning där de anställda fick reflektera och uttrycka sina egna praktiska erfarenheter. En av cheferna berättade om rutiner som fanns till för hotfulla situationer. Synpunkter uppkom dock gällande att dessa rutiner inte alltid kan efterlevas i praktiken under pressade situationer. En trygghet menar de anställda är att de vet att de har chefs stöd i att alltid sätta sin egen säkerhet i första hand. Däremot önskade de mer trygghet i form av övervakning, så som exempelvis en in- och utcheckningsapp, för att kunna garantera tryggheten och att inspektörerna återvänder från besöken hos verksamhetsutövarna.

Den andra punkten på agendan; "introduktion till medarbetare i Göteborg" inleddes med att de anställda fick se några filmer från Göteborgs Stad och sedan diskutera innehållet. Filmerna behandlade hur det är och hur man vill att det ska vara att jobba inom Göteborgs Stad. De inkluderade många politiska inslag och intervjuer med bland andra kommunalråd och tjänstemän där fokus låg på visioner och mål för staden. Diskussionerna kring innehållet berörde problematiken gällande ansvaret att följa lagar men samtidigt politikernas vilja. Miljöförvaltningen är en politiskt styrd organisation och det är därför extra viktigt att samspelet mellan politiker och chefer/tjänstemän fungerar bra. Det är politikerna som formar visioner och sätter ramar som sedan tjänstemännen har i uppgift att bryta ned till mål. I chefernas arbete att formulera målen är de också styrda av lagar och har dessutom en budget som fördelas utifrån de prioriteringar som finns. Det diskuterades även att det finns en problematik i att förhålla sig till politiker, då de inte alltid har överensstämmande åsikter som tjänstemännen. Då organisationen lyder under den kommunala politiken är organisationen väldigt hårt styrd. Daniel Eek poängterade dock att trots detta är Miljöförvaltningen mindre styrd och mindre beroende än många andra politiskt styrda organisationer. Detta på grund av att Livsmedelskontroll tar ut en avgift av verksamhetsutövarna och blir därför inte lika beroende av anslag från staten. Han menar att de har relativt stora friheter gällandet tillvägagångssätten som används för att uppnå målen, även möjligheterna att förändra verksamhetens tillvägagångssätt är stora. Däremot vet man exakt vad som ska göras med pengarna och vilka mål som skall uppnås.

#### 4.1.2 Intervju

##### *Resultatstyrning*

Samtalet startades med att Pia berättade att verksamhetens mål dels formuleras från regeringen genom lagstiftningen, men även genom politiker som arbetar fram övergripande visioner och specifika mål. På alla förvaltningar finns det också en nämnd som består av politiker, vilka bryter ned visionerna till mål. I detta fall är det Miljö- och Klimatnämnden som formulerar relativt detaljerade mål för verksamheten. Ledningsgruppen på Livsmedelskontroll, där Pia är en av tre chefer, formulerar sina mål utifrån de politiska målen och utifrån verksamhetens egna förutsättningar. Dessa mål diskuteras även tillsammans med hela avdelningen. Målen vänder sig inte till vanliga medborgare utan rör service gentemot livsmedelsföretagen som Livsmedelskontroll har kontakt med. Livsmedelskontroll har inga vinstmål utan arbetar för att gå "plus-minus-noll" och strävar efter en ekonomi i balans. Verksamheten är speciell då man talar om "kunder" men i själva verket har verksamhetsutövarna inte möjligheten att välja Livsmedelskontroll då denna kontroll är obligatoriskt. För att livsmedelskontroller ska få effekt och för att verksamhetsutövarna ska vilja jobba åt det håll som lagstiftningen säger, måste Livsmedelskontroll ha ett bra bemötande och tydlig information. Om detta finns tror Pia att de blir nöjda med deras bemötande och kontroll, även om det i vissa fall kan betyda att de blir tvungna att stänga ner sin verksamhet. Därför är målet en typ av kundnöjdhetsmål och för att följa upp om detta mål följs skickar man ut enkäter till kunderna, för att sedan utvärdera resultatet. Pia har ett visst ansvar att se till att det sker förbättringar om detta krävs. Rent formellt har hon också ett ansvar att rapportera upp till sin chef Daniel, som i sin tur rapporterar till Miljöförvaltningen. Om resultaten inte uppnåtts och det finns en bra förklaring eller orsak till detta så arbetar man vidare med det som inte fungerar, utan någon "bestraffning". Om man når högre än de uppsatta målen firas detta med tårta och positiva ord men ingen finansiell belöning. Livsmedelskontroll har också verksamhetsmål att de ska leverera ett visst antal kontroller som grundar sig i lagstiftningen, vilket är ett tydligt resultatmål som Pia ansvarar inför. Medarbetarna sitter i mindre arbetsgrupper och diskuterar hur kontrollerna skall fördelas



mellan de anställda, endast en stødsiffra ges av cheferna. Ansvaret kring att målet efterlevs ligger på de anställda men det är Pias uppgift att se till att de anställda förstår sin uppgift och sitt ansvar.

Lagstiftningen säger att kontrollerna ska vara *tillräckligt* effektiva och att de ska vara riskbaserade, d.v.s. att det ska göras tillräckligt många kontroller för att konsumenterna inte ska bli sjuka och för att se till att verksamhetsutövarna tar sitt ansvar. Utifrån ett avgiftssystem, där varje verksamhetsutövare betalar en årlig avgift för kontrolltid, avgör Livsmedelskontroll hur många kontroller som kommer att bli nödvändiga för varje verksamhetsutövare. Kraven anser Pia är rimliga och på en lagom nivå och hon upplever därför ingen press uppifrån. Just nu ligger målen lite högt jämfört med vad man har klarat tidigare och Pia menar att det handlar om att få upp ett högre tempo. Hon är nöjd med verksamhetens prestation så länge man gjort fler kontroller än förra året. Det viktigaste är inte att nå målen utan att hela tiden förbättra verksamheten.

### *Handlingsstyrning*

Pia och hennes chefskollegor är relativt fria i tillvägagångssättet för att nå resultatmålen. De strävar efter att arbeta så att även inspektörerna ska vara fria i sitt arbete, men då inom givna ramar. Pia försöker i sitt arbete som mellanchefer att göra dessa ramar så tydliga som möjligt. Som inspektör ska man på ett besök, utifrån den fackkunskap man besitter, göra en bedömning om verksamhetsutövarna bedriver verksamheten på ett sätt som gör att maten de serverar är ofarlig. Dessa inspektioner kan därför utföras på flera olika sätt, då det i lagstiftningen inte står exakt hur man ska gå tillväga, utan endast att det ska vara tillräckligt bra. Det existerar inte några checklistor som inspektörerna måste förhålla sig till utan man tittar mer på om det är tillräckligt rent eller tillräckligt kallt, *tillräckligt* är alltså nyckelordet. Den bedömning som inspektörerna gör är därför till viss del subjektiv. På grund av detta arbetar Pia och hennes kollegor mycket med de anställda i syfte att få likartade inspektioner.

Enligt Pia finns det en stor spridning i hur de anställda efterfrågar tydliga riktlinjer och detaljer kring hur de ska utföra sitt arbete. Alla anställda har enligt henne olika åsikter, där vissa gillar att bli hårt styrda med exempelvis checklistor, medan andra är tvärtemot och anser att de klarar sig själva. Detta skapar enligt Pia diskussioner och hon menar att de anställda ofta uttrycker att tydliga riktlinjer ger en trygghet, men att de samtidigt inte vill att cheferna ska lägga sig i och styra upp vad de ska göra. Pia hanterar detta med hjälp av utbildningar och jobbar mycket med flexibilitet, eftersom att kraven i lagstiftningen är såpass flexibla krävs det även att verksamheten är det. Utöver utbildningen som ges har Pia enskilda samtal med inspektörerna i olika hög grad. Medarbetarsamtal hålls två gånger om året men Pia träffar medarbetarna dagligen och samtalar om olika frågor. För att stödja sina anställda följer Pia också med ut på kontroller, men tyvärr hinner hon inte med det så ofta som hon önskat. Då det inte finns några checklistor krävs det att Pia litar på sina anställda. Till hjälp finns också material från Livsmedelsverket som ger stöd till kommunerna genom vägledningar som inspektörerna kan använda sig av. För att utvärdera de anställdas arbete har Pia möjlighet att gå in och titta på de beslut som inspektörerna tar när de är ute och kontrollerar verksamheterna. Hon kontrollerar då hur väl de motiverar besluten och ser om det verkar rimligt. Hon tittar även på hur de anställda resonerar och diskuterar i grupp, då dessa diskussioner säger en hel del om hur inspektörerna arbetar.

### *Social styrning*

Pia tror att de flesta anställda kan nämna de tre förhållningssätten som hon var med och utformade för fem år sedan; helhetssyn, öppenhet och professionalism. Vid frågan vad de faktiskt innebär tror hon dock att svaren är väldigt spridda och att tolkningen av innebörden är



olika. I dagsläget tycker hon inte att förhållningssätten präglar de anställdas arbete i den mån de hade kunnat, då gruppen är för stor och inte tillräckligt mogen. I sitt eget arbete känner Pia att hon arbetar mycket efter förhållningssätten och cheferna diskuterar ofta vad de behöver utveckla inom den sociala styrningen. Hon tror att om de skulle nå målet att ha en socialt styrd verksamhet skulle det vara väldigt bra för organisationen. Hon menar dock att det är en väldigt lång väg att gå då det kräver en gemensam uppfattning kring vad förhållningssätten står för. De anställda måste våga diskutera och våga dela med sig, vilket hon tvivlar på fungerar i en allt för stor grupp.

Under de fyra år som Pia har arbetat på sin post upplever hon att det har skett en förändring i styrningen. Hon menar att det fanns en tydligare handlingsstyrning förr men nu är det mer fokus på resultatstyrning och det finns en strävan mot värderingsstyrning. Till stor del har de släppt handlingsstyrningen och arbetar mycket lite med: "är det såhär, gör såhär", istället försöker de förmedla budskapet att "är det såhär, tänk såhär", vilket Pia tror är ett tankesätt som stärker de anställda i deras roller. Man försöker i största mån arbeta med att inte ge de anställda detaljer, men ibland ges det ändå när hon upplever att efterfrågan är hög. Detta för att de anställda vill försäkra sig om att de gör rätt, och handlingsstyrningen fungerar då som en trygghet. Sammanfattningsvis menar Pia att innan man gick ifrån handlingsstyrningen upplevde hon att det användes för mycket styrning. Målstyrningen däremot menar hon är omöjlig att komma ifrån i en politiskt styrd organisation. Hon hade önskat att man kunde bryta ner värderingarna lite mer, göra dem tydligare och vassare för att öka den sociala styrningen.

#### *Ansvarsskyldighet*

Pia upplever att hon har ett tydligt ansvar inför personalen men också ett ansvar inför sina högre chefer och politiker. Hon har skyldighet att driva personalpolitiken som är bestämd i verksamheten gällande medarbetarsamtal, lönesättning, bedömningar etc. Dessutom har hon ett arbetsmiljöansvar, vilket är ett krav uppifrån och innebär att hon måste se till att de anställda har en respektabel arbetsmiljö rörande exempelvis ljudnivå, värme, risker och arbetskläder. Hon följer upp de anställdas åsikter under medarbetarsamtal, där man diskuterar arbetsmiljö ur olika aspekter som exempelvis den psykosociala.

Allra störst ansvar upplever Pia att hon har inför personalen, hon känner mindre ansvar för den slutliga konsumenten som går ut och äter på restaurangen. Hon menar att i slutändan är det restaurangerna som ska ansvara inför konsumenterna. Genom att se till att arbetet utförs tillräckligt bra och tillräckligt ofta är man i verksamheten nöjd med sitt arbete. När det gäller personalpolitik menar Pia att hon ibland måste stå för saker som hon personligen inte står för, vilket ibland kan upplevas som jobbigt. Pia har ett relativt stort inflytande i de fall då hon känner att saker drivs åt fel håll. Hon tar då kontakt med sin chef som för frågan högre upp och då organisationen är såpass liten har hon även möjlighet att prata direkt med personalchefen vid problem. Hon känner att hon kan vara med och påverka men menar att det ibland tar för lång tid innan förändringarna sker.

Under tidigare arbeten som Pia haft inom Miljöförvaltningen har hon ibland upplevt vissa konflikter gällande styrningen uppifrån. När det gäller Livsmedelskontroll menar Pia dock att det är få gånger som politikerna lägger sig i och har detaljerade synpunkter på verksamheten. För dem räcker de att det utförs ett visst antal kontroller och att bemötandet sker på ett bra sätt. Konflikter kan dock uppstå om och när politiker brinner för vissa specifika sakfrågor. I dessa fall kan det innebära att man inom verksamheten måste lägga andra viktiga saker åt sidan. Då gäller det att vara tydlig inför politikerna angående vilka konsekvenser deras beslut

kan få.

Pia och de andra cheferna i verksamheten kan till viss del själva välja vilka resultat de ska redovisa uppåt, vilket innebär att det blir en typ av tjänstemannastyrning. Beroende på hur och vad de redovisar kan detta påverka politikerna i vad de vill att tjänstemännen ska arbeta med. Till ganska stor del styr och ansvarar Pia och hennes kollegor själva över verksamheten och de har valt att styra med resultatstyrning. De tror att denna styrform bidrar till starkare anställda och att man på detta sätt får en bättre utveckling genom motivation och engagemang. De diskuterar målen med de anställda för att skapa en tydlig röd tråd och för att motivera de uppsatta resultatmålen. Pia försöker att alltid ha med sig detta tankesätt och förmedla det till sina medarbetare då det också är viktigt att medarbetarna tänker på samma sätt. Cheferna är även tydliga med att tala om vad för typ av kompetens det är som efterfrågas.

När det gäller kontroll anser Pia att det är sällan hon "hamnar i kläm" i sin ansvarsskyldighet då hon har ganska stor frihet och möjlighet att styra inom en bred ram. Hon menar att hur mycket kontroll man vill ha varierar från person till person, hon känner sig nöjd om hon har *tillräcklig* kontroll. Hon är medveten om och har förståelse för att hennes medarbetare kan göra fel och anser att det är mänskligt.

### *Stress*

Pia upplever att hon har mycket att säga till om och att kraven uppifrån inte upplevs som stressande, det är snarare krav från de anställda som kan göra att hon blir stressad. Bland annat vill hon vara tillgänglig hela tiden och tiden räcker inte alltid till. Ett exempel på tidsbrist menar Pia uppstår när hon tvingas välja mellan att följa med på inspektioner eller finnas tillgänglig på kontoret, vilka båda ofta efterfrågas av de anställda. De tre cheferna har ofta lika mycket att göra men i perioder när arbetsbelastningen är stor för en av dem kan de avlasta varandra. Hon menar att hennes möjlighet att styra mycket själv gör att hon känner sig mindre stressad. Att lära sig prioritera är också viktigt och något man lär sig med tiden. Beroende av arbetssituation kan det enligt Pia också vara svårt att släppa allt när man går hem för dagen. Hon upplever att hon sällan tar med sig något fysiskt arbete hem men att tankar kan vara svåra att släppa. Pia anser att det är en trygghet att ha en kollega som är mellanchefer på samma nivå som man kan diskutera med och ha som bollplank.

## **4.2 Polisen- Utredningsenheten**

Valet föll på polishuset i StorGöteborg då vi genom kontakter fick möjligheten att besöka mellanchefer på Utredningsenheten. I teorisoekningen har vi tidigare dessutom funnit flertalet artiklar om styrning inom polisen, vilket var ytterligare en anledning till att valet föll på Polisen. Anna Lindström är gruppchef på avdelningen för "Brott i Nära Relation", hon är mellanchefer och har dels anställda utredare under sig och flertalet högre chefer över sig. Stor del av hennes arbete består av personalansvar vilket vi ansåg intressant för vår studie. Bernt Wiberg har en position liknande Annas men med mindre uttalat personalansvar. Han arbetar som förundersökningsledare på avdelningen "Allmänna sektionen" och bidrog med sin syn på styrning.

### **4.2.1 Observation**

Mötet startades precis som varje morgon på avdelningen "Brott i Nära Relation", med att en av de fyra gruppcheferna redogjorde för nyinkomna häktade personer. En av Annas chefskollegor höll i mötet och delegerade ut ansvar för de häktade till de anställda, vilket var det huvudsakliga syftet med mötet. Det fanns också tid för andra aktuella frågor att tas upp.

Stämningen var lättsam och gruppen kändes tätt sammansvetsad med mycket skratt trots mötets allvarliga ton.

#### 4.2.2 Intervju- "Brott i Nära Relation"

Anna Lindström är gruppchef för avdelningen "Brott i Nära Relation" inom Polisen i StorGöteborg, hon har 8 utredare under sig vilka de flesta är poliser med undantag från ett antal civilanställda. Befattningen gruppchef har Anna haft i cirka 2.5 år, dessförinnan arbetade hon bland annat som utredare.

##### *Resultatstyrning*

Anna började med att berätta att verksamhetens mål sätts uppifrån på politisk och nationell nivå. Processen att utforma målen är Anna och hennes kollegor inte delaktiga i, de tilldelas målsiffror från Rikspolisstyrelsen. Anna får inte personligen ett specifikt mål som hon ska uppfylla utan ansvaret ligger på hela avdelningen. Det övergripande målet rör mängden upplästa brott och på avdelningen "Brott i Nära Relation" förs statistik över alla utredda ärenden, vilka redovisas veckovis och leder till förundersökningsprotokoll. I verksamheten finns mål gällande hur många sådana protokoll som ska redovisas och Anna menar att målen för hur verksamheten ska prestera är tydliga. Måluppfyllelsen mäts sedan med hjälp av siffror, vilket Anna menar kan vara svårt i sådan här typ av verksamhet. Vissa brott kan vara långa och komplicerade medan andra tar kort tid, därför kan mätning genom endast en siffra vara missvisande i utvärdering av prestationer. I vilken utsträckning målen är motiverande eller inte tror Anna varierar från person till person. Vissa blir väldigt stressande utav målen, vilket exempelvis kan ha att göra med att man har ett ärende som tar väldigt lång tid. Barnärenden är exempelvis komplicerande för att det är många aktörer inblandade, medan ett ärende angående olaga hot ofta kan redovisas snabbt.

Anna tycker att det är svårt att avgöra om målen ligger på en rimlig nivå och ibland upplever hon att de inte gör det. Självklart vill man nå upp till målen för att hjälpa fler, men det är inte alltid lätt och tyvärr räcker inte resurserna till. Hon menar att de som sätter målen inte alltid vet hur man arbetar ute i verksamheten och hur man ska nå dit. Uppföljningen av målen sker löpande genom ett veckobrev där det står hur många ärenden avdelningen har redovisat. Anna är gruppchef för 8 utredare, om de uppnår sina mål eller ej känner hon egentligen sig inte ytterst ansvarig för. Ansvaret för måluppfyllelsen ligger på hela Utredningsenheten i sig men det är de högsta cheferna på enheten som i slutändan är redovisningsskyldiga.

Anna blir inte specifikt utvärderad utifrån de uppsatta målen men däremot sätts hennes lön efter hur väl hon utför sitt arbete. För Anna är det viktigare att göra en ordentlig utredning än att uppfylla en specifik målsiffra. Beroende på om man blir stressad av målkraven eller inte menar hon skiljer sig från person till person. Det blir dock en indirekt stress när de högre cheferna ställer målkrav, då detta kan leda till att Annas grupp kan bli stressad. Hon upplever sig inte stressad i arbetet att nå målen, mer för sina medarbetares skull. Om målen uppfylls eller ej ger inga egentliga konsekvenser, varken i form av belöning eller bestraffning.

##### *Handlingsstyrning*

I arbetet att nå målen har man i verksamheten vissa ramar att förhålla sig till så som lagar, regler etc. Inom sektionen "Brott i Nära Relation" är tillvägagångssättet, i syfte att nå målen, relativt fritt och man har provat många olika arbetsmetoder. När det gäller arbetssättet får hela gruppen vara med och påverka och man tillåts vara kreativ i arbetet att nå de uppsatta målen.

Anna upplever också att hon är relativt fri i sin roll och anser sig inte vara utsatt för en stor mängd administrativt arbete som exempelvis blanketter och rapporteringskrav. Tillsammans

med sina chefskollegor styr Anna sin grupp genom att dela ut ärenden. I övrigt arbetar gruppen väldigt fritt, vilket kräver att hon litar på och har förtroende för de anställda. Hon känner dock att det hade vart önskvärt att hon var mer involverad i deras arbete. I dagsläget har Anna svårt att se vad de anställda i gruppen gör, hon kan dock genom datorn se hur många ärenden och förhör de håller per vecka. Dessa siffror kan vara missvisande då typ av ärende bestämmer ärendetiden och hur många förhör som hinns med. I utvärderingen av de anställda har det arbetats fram en ny blankett som benämns egenvård, vilken behandlar antal ärenden de anställda utträttar och även vad de gör i dessa. Blanketten tar de anställda med sig till de medarbetarsamtal som Anna håller vid två tillfällen varje år för att underlätta utvärdering. Många av utredarna protesterade över detta arbetssätt, då de kände sig kontrollerade istället för att se det som någonting positivt.

### *Social styrning*

Anna upplever inte att det finns några uttalade värderingar i verksamheten men att man i högre grad försöker gå mot en social styrning. De anställda är utbildade i "värdegrund" och även om organisationen är väldigt tungrodd försöker man arbeta med värderingar. Det pratas mycket om ordet "värdegrund" men Anna tror inte att många vet vad som egentligen menas. Ordet finns alltid med och tanken är att det också ska styra arbetet, Anna är dock osäker på dess inverkan. Inom Polisen har det alltid funnits en stark anda och sammanhållning och denna anda finns även inom den sektion Anna arbetar på. Hon tror dock att på grund av det ökade antalet civilanställda inom organisationen har andan generellt minskat i styrka genom åren. Den kåranda som är känd inom Polisen tror Anna är starkare inom ingripande-verksamheten då de är mer utsatta och granskas på ett annat sätt som är mer tillgängligt för allmänheten.

Sammanfattningsvis menar Anna att eftersom hon inte har varit chef på sin position i mer än ett par år, tycker hon att det är svårt att se hur styrningen har utvecklats. Hon har dock upplevt att de alltmer går mot en resultatstyrning och att det numer finns en press på att allt ska mätas. Hon ger ett exempel på att det idag mäts exakt hur många blåstest en polisgrupp utför, förr fokuserades det inte på exakta måttal och poliserna utvärderades inte utifrån siffror på samma sätt. Hon tror att cheferna en nivå högre i verksamheten känner av styrningen mer än vad hon gör på sin position.

### *Ansvarsskyldighet*

I sitt arbete som mellanchefer känner Anna att det största ansvaret hon har är inför den grupp hon är arbetsledare för. Anna menar att hon har en låg ansvarsnivå och att ansvaret främst gäller hennes personal. Hon ansvarar även i sitt beslutsfattande inför sin chef men hon känner inget större ansvar inför högre instanser så som inför politikerna. När det gäller samhället i stort menar hon att det finns ett ansvar, Anna vill hjälpa människor och se till att brott sker i så liten utsträckning som möjligt. Ansvarsskyldighet finns gentemot de misstänkta, målsäganden och alla inblandade i en utredning. Gentemot den misstänkte har man ett ansvar att denne behandlas på rätt sätt och att man inte lägger in egna värderingar utan är objektiv i ärendet, vilket Anna ser som ett viktigt ansvar. Hon tar också emot telefonsamtal från målsägande som har frågor kring ärenden och de kan ibland vara upprörda över den långa handläggningstiden. Ett ansvar gentemot organisationen och att representera polisen samt bemöta allmänheten på ett bra sätt tycker hon också är en del i ansvaret. Ibland kan Anna känna att ansvarsskyldigheten upplevs motstridig och att hennes personliga värderingar inte alltid går ihop med exempelvis målen, som måste följas ändå.

### *Stress*

Gällande stress upplever Anna att denna främst kommer nerifrån, det vill säga från de anställda hon har i sin grupp. Det grundar sig i känslan av att hon hela tiden vill vara tillgänglig för de anställda men att hon inte riktigt räcker till. Hon skulle vilja vara mer delaktig och aktiv i deras arbete än vad hon har tid med på grund av allt administrativt arbete som hon har i samband med alla ärenden. Trots detta känner hon att hon är nära sin personal och att de är ganska nöjda med situationen. Anna kan vid perioder då det är mycket att göra ta hjälp av sina chefskollegor som sitter på samma post som henne, de hjälper varandra och arbetar sammansvetsat. De fyra kollegorna sitter i anslutande kontor och är enligt Anna en bra grupp som kompletterar och stöttar varandra.

#### 4.2.3 Intervju- "Allmänna sektionen"

Bernt Wiberg är förundersökningsledare på avdelningen "Allmänna sektionen". Han har haft sin befattning i cirka 10 år men har varit inom Polisen i sammanlagt 40 år och har tidigare arbetat som bland annat utredare.

##### *Resultatstyrning*

Bernt berättade att arbetet på hans avdelning i stor utsträckning är inriktat på mål inom olika brottstyper. Vissa brottstyper är viktigare än andra, ett exempel på brottstyp med hög prioritet är "Våld i offentlig miljö". Avdelningen har ansvar för att hinna med ett visst antal brott under en viss tidsperiod, exempelvis månadsvis och årsvis. För att de högre cheferna ska kunna följa upp detta har de gett en viss procentsiffra som deras anställda måste klara av att lösa inom specifika brottstyper.

Trots de olika prioriteringarna känner Bernt ingen ökad press ovanifrån att han måste klara upp vissa brottstyper mer än andra. Denna typ av press var större för två år sedan då cheferna drev på de anställda i vilka brottstyper som var tvungna att prioriteras. Konsekvensen av denna press blev att de brottstyper som inte prioriterades ovanifrån, fick väldigt lågt antal uppklarade brott, vilket inte heller var önskvärt. Resultatet blev en mer modifierad resultatstyrning, vilket innebär att man numer ska ha med sig resultatmålen i sitt dagliga arbete, men inte helt bortprioritera vissa brottstyper. På Bernts avdelning "Allmänna sektionen" har de hand om alla brott i Göteborg förutom "Brott i Nära Relation", vilket innebär att ett stort antal ärenden hamnar på deras bord. Varje vecka genomförs en resultatuppföljning som Bernt erhåller från enhetsledningen. I denna syns hur många anmälningar som kommit in, men också hur mycket avdelningen producerar till åklagaren och hur många de handlägger på plats. Dessa uppföljningar tar Bernt på stort allvar och han stämmer av resultaten och försöker hitta förklaringar till upp- eller nedgångar.

Målen i sig kommer från regering och riksdag och Bernt anser det vara svårt att säga om de är rimliga eller ej. Då målen sätts på en hög nivå känner Bernt att han inte kan påverka dessa utan får finna sig i de satta målen. Ibland känner han att de som sätter målen inte har en riktig inblick i hur verksamheten fungerar och huruvida målen är rimliga. Han menar att det finns en risk att politikerna "bara slänger ur sig ett antal siffror" utan att ha grund för det. Beroende på om målen uppnås eller inte kan det resultera i ett mail med glada tillrop, eller med ord om att avdelningen måste förbättra sina resultat. Personlig belöning eller bestraffning utdelas dock aldrig, bra jobb belönas ofta bara med mer arbete. Bernt tycker det är bra att prioritera vissa brott före andra och mål motiverar honom då han vet vad som förväntas, dock känner han en viss press av målen uppförifrån och ibland tycker han att fel brott prioriteras. Egentligen är det Bernts chef som har det yttersta ansvaret att redovisa resultaten uppåt i organisationen men om målen inte uppfylls kräver chefen givetvis ansvar nedåt i organisationen. Bernt försöker sedan förmedla målen nedåt till de anställda som han har under sig, ju tydligare han är gällande prioriteringar desto bättre.

### *Handlingsstyrning*

Bernt anser att han tillsammans med sin avdelning jobbar förhållandevis fritt i strävan att nå målen. Det är upp till dem att nå målen på det sätt som är lämpligt för stunden och anpassa sig efter situationen. Hur man gör sitt jobb beror mycket på hur många brott som sker. Är det lite lugnare kan man försöka koncentrera sig mer på resultatmålen och försöka beta av lättare anmälningar. I de fall då det är mycket att göra måste anpassning ske för att göra det som är viktigt för stunden, trots att det kan gälla långa och komplicerade ärenden. Bernt menar att det inte finns stora krav på ifyllande av blanketter och annat administrativt arbete för att rapportera sina handlingar uppåt, hans chefer riktar mest in sig på måluppfyllning. På samma sätt arbetar Bernt med sina anställda, mycket handlar om förtroende, han måste lita på att de anställda utför sitt jobb på rätt sätt. Det finns dock vissa system som Bernt i egenskap av chef har tillgång till där han till viss del kan granska hur de anställda gör sina jobb, men mycket handlar om tillit.

### *Social styrning*

Bernt tror inte att det finns några uttalade värderingar och ledord som de arbetar mot inom Polisen, de fokuserar mer på tankesättet "lös problemen". Det har under de senaste åren blivit mycket lättare att prata med chefer högre upp i hierarkin och organisationen har blivit plattare. Det finns även en viss anda inom Polisen menar Bernt, som visar sig genom att alla arbetar för samhället och ett gemensamt mål. Denna anda är ofta störst när man kommer direkt från utbildningen och lever sedan kvar olika länge hos olika personer. Bernt har fortfarande efter 40 år inom Polisen kvar lite av denna anda, men menar att det är svårt då verkligheten inte stämmer överens med Polisens glättande broschyrer, vardagen är tråkigare än så. Det gäller istället att försöka hitta en plats inom Polisen som man trivs på, det finns stora möjligheter till förflyttning vid missnöje. Det pratas ofta högt upp i organisationen om att det är "högt i tak" i ledningen, men man glömmer ibland medarbetarna längre ned i organisationen. Detta har dock blivit betydligt bättre de senaste åren. Bernt menar att det finns en viss kåranda inom Polisen, "vi mot dom", men menar att denna anda är betydligt större för poliser ute i tjänst då de är mycket mer utsatta. "Vi-känslan" har försvunnit i och med att Polisen tagit in civila utredare istället för endast utbildade poliser.

Sammanfattningsvis känner Bernt sig mest styrd av resultatmål. Han upplever att denna styrning har ökat de senaste 10 åren och att man till stor del har lämnat handlingsstyrning med regler och checklistor bakom sig. Dock måste den offentliga sektorn ta hänsyn till lagar, vilket gör att det inte helt går att bortse från handlingsstyrningen. Anledningen till att han tror att resultatstyrningen fått ett sådant genomslag är att den offentliga sektorn fick upp ögonen för sparande och ekonomi vilket ledde till att resultatmål blev populärt. Den ökade ekonomiska fokuset kan vara problematiskt för den offentliga sektorn då man fått mindre resurser och hela tiden måste ta hänsyn till den satta budgeten.

### *Ansvarsskyldighet*

Bernt upplever sig ha ett tydligt ansvar som polis mot sin organisation och samhället genom att lösa brott. Han vet att han kan påverka saker i samhället vilket gör att han känner motivation. Han säger sig också känna ett stort ansvar inför de målsägande och brottsoffer, vilka är de Polisen som organisation har störst ansvar inför. Bernt får även en hel del samtal från målsägande i ärenden de inte hunnit med, då han står som administrativ handläggare i dessa ärenden. Bernt känner ett stort ansvar inför dessa personer, även om han inte kan göra så mycket åt deras väntan, vilket upplevs både frustrerande och stressande.

En annan grupp Bernt känner sig ansvarig för är sina anställda. Han har inget uttalat personalansvar på pappret, det har hans chef. Trots detta får han och hans två chefskollegor ta en stor del personalansvar som arbetsledare för sin grupp inom den "Allmänna sektionen". De anställda kommer ofta till honom med frågor och funderingar, både jobbrelaterade men också privata, detta menar Bernt tar mycket av hans tid. Att personalansvaret inte riktigt stämmer överens på pappret och i praktiken kan upplevas stressigt då detta ansvar tar bort fokus från det dagliga arbetet. Bernt känner att han inte har tid att vara så pass tillgänglig som han måste vara och menar att hans chefer inte vet hur mycket ansvar och tid han lägger på de anställda. Personalansvaret och den tid det tar har ökat de senaste 10 åren och Bernt tror att det beror på att det är en annan typ av personal nu för tiden. Förr var det i högre grad renodlade poliser med större erfarenhet som kände sig säkrare och kunde lösa saker själva. På senare tid har det på kommit in andra typer av människor som är mer osäkra, vilket ställer större ansvar på honom som chef. Även detta är något som de högre cheferna inte har riktigt koll på.

### *Stress*

Bernt har två andra chefskollegor inom den "Allmänna sektionen" som har samma position och funktion som honom. Detta gör att han upplever stor trygghet i det dagliga arbetet. När han har mycket att göra eller har en stor press på sig är det inte sin högre chef han går till, utan till sina två kollegor. Han menar att det hade varit svårt om han hade suttit ensam på sin position, då det kan behövas en viss avlastning när man har mycket att tänka på och är utsatt för en hel del stress under vissa perioder.

## **4.3 Närhälsan i Kungssten**

Vården är en omdebatterad sektor gällande ökad styrning som hävdas till stor del ha applicerat privata idéer, därför är det intressant för oss att studera en vårdcentral. Valet av en vårdcentral i centrala Göteborg baseras på vår uppfattning av den högre nivå av konkurrens som råder mellan vårdcentraler i en storstad. Vi tror att konkurrens ökar behovet av styrning då verksamhetens krav på kvalitet och resultat ökar i takt med antalet aktörer. Helén Antonson har arbetat på Närhälsan i Kungssten i två år och har dessförinnan utbildning inom både psykologi och management. Innan Helén fick rollen som verksamhetschef var detta ingen renodlad befattning på Närhälsan utan bestod då av en läkare som kombinerade sin läkartjänst med en chefsroll.

### **4.3.1 Observation**

På eftermiddagen samlades medarbetarna på Närhälsan i Kungssten för att delta i månadens APT-möte. Mötet ägde rum i anslutning till verksamhetens fikarum och personalen drack kaffe ur muggar där organisationens ledord fanns tryckta. Helén Antonson inledde mötet med att presentera dagordningen, där dagens fokus låg på en återkoppling från förra mötet som berörde "team lean". Först gick ordet "laget runt" bland de anställda där de fick ta upp information eller frågor som de hade. Gruppen bestod för dagen av 13 personer med diverse professioner, bland annat fanns det undersköterska, distriktsköterska och psykolog på plats. Tyvärr var det ett stort bortfall och ingen läkare kunde närvara, gruppen består normalt av 25 personer. Huvudämnet visade sig vara det höga arbetstrycket och den påtagliga pressen som de anställda känner i det dagliga arbetet. Vidare talades det om svåra avvägningar och hur prioritering skulle göras. Efter detta presenterade Helén uppgifter gällande vårdcentralens ekonomi, där de anställda fick ta del av hur verksamheten ligger till jämfört med prognosen. Helén berättade sedan om ett inslag hon hört på radion tidigare under dagen, vilket handlade om överdiagnostisering. I radioinslaget beskrevs hur en patient gått till en vårdcentral och kommit därifrån med 40 olika diagnoser, det höga antalet diagnoser beror på att vårdcentraler får pengar för varje diagnos de sätter. Helén menar att de på Närhälsan är relativt duktiga på



att endast sätta relevanta diagnoser, men att de anställda skulle vara observanta på fenomenet.

Efter denna genomgång inleddes samtalet om dagens ämne ”team lean”, nu var det de anställda som informerade vad de kommit fram till efter det förra mötet. Att visa respekt för varandra och ha ett bra bemötande av både kollegor och patienter var det viktigaste. De arbetar ofta under hög press och man var överens om att denna ibland leder till en irriterad stämning på arbetsplatsen, vilket de alla arbetar med för att ändra på. Sammanhållningen i gruppen diskuterades och det föreslogs att man bör arbeta mer för trivseln och förutom de utvecklingsdagar och julbord som tidigare hållits uppkom förslaget om en trivselgrupp.

#### 4.3.2 Intervju

##### *Resultatstyrning*

Det finns en övergripande affärsplan för hela ”Närhälsan”, vilken vägleder Helén i syfte att nå de uppsatta målen. I affärsplanen formuleras de mål som avdelningen förväntas uppnå, vilka Helén har i uppgift att bryta ned och omformulera för att göra dem mer förståeliga för verksamheten. Hon bryter sedan ned målen ytterligare innan hon förmedlar dem till de enskilda medarbetarna genom utvecklingssamtal.

Målen i affärsplanen handlar inte bara om ekonomiska siffror utan behandlar även faktorer så som låg sjukfrånvaro, god tillgänglighet, kundnöjdhet etc, men i slutändan handlar dock allt om vårdcentralens ekonomiska ställning. För att uppnå en stabil ekonomi utgår man i verksamheten från vissa kvalitetsindikationer. Dessa uppkommer utifrån avtal som grundar sig i politiken och i Hälso- och Sjukvårdskansliet, vilket innebär att det finns krav på att verksamheten uppnår vissa måltavlor gällande kvalitet. Inom vårdcentralen styrs ekonomin dels utifrån kvalitet och dels utifrån diagnos, ålder och kön.

Helén upplever att verksamhetens mål är tydligt formulerade uppifrån, de är lätta att förstå och likaså anledningen till varför måltavlorna ser ut som de gör. Målen är inte bara tydliga, Helén tycker även att de är rimliga och hon påpekar i samband med detta att Sveriges sjukvård tillhör de främsta i en rad olika mätningar. Helén känner att hennes högsta chef är väldigt tillgänglig och tack vare detta har hon möjlighet att påverka de mål som sätts upp, även om hon ibland upplever att det tar för lång tid innan det sker några ändringar i praktiken. I syfte att utvärdera måluppfyllelsen skickas det till Helén månatliga rapporter som kombineras med årliga avtalsgenomgångar. För att inte förmedla ett allt för stort ekonomiskt fokus till de anställda väljer Helén att endast presentera den del av rapporterna som hon anser vara relevant och relaterbar. Vid uppnådda resultatmål belönas verksamheten då vinsten kan sparas och återinvesteras eller användas som buffert för oväntade händelser och utgifter. Finns det inget buffertsparande så skapas det en risk för stress om plötsliga situationer som kräver pengar uppstår. Om verksamheten uppvisar stora förluster flera år i rad tyder detta på att något är allvarligt fel i strukturen, vilket kan leda till beslut om nedläggning av vårdcentralen eller att en flytt till mindre lokaler blir ett måste.

Helén menar att resultatstyrningen är något som inte alltid funnits inom sjukvården utan är ett nytt fenomen. Förr innebar målen att utföra sitt arbete på ett bra sätt, på senare år har allt mer fokus lagts på de ekonomiska målen.

##### *Handlingsstyrning*

De givna målen förmedlas via KOK-boken som står för ”krav och kvalitet” och upprättas av en professionell regional grupp som själva har mycket erfarenhet. Målen formuleras sedan till Helén genom hennes närmsta chef och innebär att hon får riktlinjer och krav om hur



undersökningar av patienter ska genomföras. För att få poäng, och pengar, krävs dock inte bara att de anställda når målen utan även att de fyller i checklistor och ställer specifika frågor. Helén ger ett exempel på patienter som söker för övervikt och för att få tillgodoräkna sig poäng i systemet krävs det då att undersökningen innefattar en mätning av midjemått. Tanken med att styra på detta sätt, genom poängsättning, är att hålla människor så friska som möjligt och på så vis även bidra till högre kvalitet inom vården. Helén menar dock att målsättningen är alltför fokuserad på diagnoser. Vidare berättar hon att den psykiska ohälsan i dagens samhälle är stor, men att alla patienter inte behöver en faktisk diagnos. Utan en diagnos blir det inga poäng och därmed inga pengar till verksamheten. Hon anser att patienter inte ska behöva bära med sig en diagnos för att man i verksamheten ska kunna tillgodoräkna sig poäng.

Heléns personal är i dagens arbetssituation mycket belastade av de höga krav som finns rörande administration, vilka delvis har ökat på grund av att administrationen ligger till grund för forskning. Detta betyder alltså att den inte alltid kommer de nuvarande patienterna och anställda till nytta. Även Helén utsätts för mycket administrativ styrning uppifrån men hon menar att erfarenhet och förmågan att prioritera har hjälpt henne i hennes position. Även hennes grundprofession som psykolog och erfarenheten av management bidrar till att hon på ett bra sätt kan hantera stress kring administration och prioriteringar. På grund av den ökande administrationen och alla krav på dokumentering har Helén inga problem i kontrollen av de anställda, även om hon väljer att inte utnyttja kontrollmöjligheterna till fullo. Det menar hon skulle ta allt för lång tid då det finns ca 27 olika rapporteringssystem, vilket Helén anser är alldeles för många. Helén har dock, till följd av den höga administrationsgraden, bra förutsättningar för att ta fram olika rapporter som ger henne en övergripande bild av verksamheten och av vad som behöver förbättras.

### *Social styrning*

Verksamhetens tre ledord är "pålitlig", "omtänksam" och "nytänkande". Helén bär med sig dessa ledord i sitt dagliga arbete och hon försöker även förmedla ut dem till de anställda under utvecklingssamtalen. Hon tror att alla de anställda strävar efter att vara omtänksamma och pålitliga, vilket hon också tycker att alla är. Däremot anser hon att nytänkande är det kärnvärdet som de anställda behöver fokusera mer på genom att tänka nytt och att ständigt arbeta med förbättringar. För att hjälpa och stötta har Helén arbetat fram en mötesstruktur som syftar till att underlätta för de anställda i deras utveckling. Bland annat så träffar hon de anställda varje morgon i ca tio minuter för att prata om hur dagen kommer att se ut angående arbetsfördelning etc. Hon har även infört en stödfunktion genom schemalaggningsen. Denna innebär att om de anställda under ett arbetspass befinner sig i en stressig fas, ska de veta att de har en lugn period i form av administration framför sig. Personalgruppen menar Helén är väldigt stabil och de flesta har varit med i många år, vilket har bidragit till att stämningen oftast är god men kan förändras och variera i stressiga situationer. Det finns en tendens att se eventuella problem som om de vore omöjliga att lösa, här menar Helén att det är viktigt att se möjligheterna istället för problemen.

För att sammanfatta styrningen inom verksamheten anser Helén att det är svårt att svara på vilken styrform som påverkar henne mest då hon känner sig styrd av alla tre. Tidigare fokuserades det mest på handlingsstyrning men under det senaste decenniet har allt mer fokus lagts på ekonomi och resultatmål. Samtidigt menar hon att handlingsstyrningen inte minskat i omfattning då den ligger till stor grund för poängssystemet och för kvalitetsåkringen inom vården.

### *Ansvarsskyldighet*

Det största ansvaret i rollen som mellanchefer känner Helén för de patienter som är listade hos vårdcentralen och för in personal. Hon vill att patienterna ska känna att de blir tagna på allvar och att vårdcentralen är tillgänglig för dem att besöka. Det är viktigt att patienterna får den rådgivning som de behöver och att de känner sig trygga med verksamheten. Lyckas man uppnå detta tror Helén också att man har en trygg personal, de ena kräver det andra.

När det gäller arbetsmiljön känner Helén att hon bär det yttersta ansvaret men hon har också åsikten att alla ansvarar för att miljön är dräglig att arbeta i. Hon lägger stor vikt vid bra relationer både inom arbetslaget, ut mot patienter och uppåt i hierarkin. Vidare känner Helén att hon är ansvarig för fler grupper än patienterna och personalen. Hon upplever ett ansvar inför sin chef men även inför politiker och samhället i stort. Några motstridigheter mellan sin arbetsroll och sin person upplever Helén sällan. Detta tror hon beror mycket på att hon arbetar inom offentlig sektor där målen inte endast handlar om att generera vinst. Hon tror att hon skulle uppleva större motstridigheter vid arbete inom privat sektor om hon då skulle tvingas driva sina anställda hårdare i syftet att generera pengar.

### *Stress*

Vårdvalet 2009 har ställt nya krav på verksamheten och det finns en hel del stress uttalad inom hennes personalgrupp. Stressen inom gruppen låter sig Helén inte påverkas allt för mycket av, då hon vet att i relation till många andra vårdcentraler är trycket på Närhälsan i Kungssten inte lika högt. Stressen inom gruppen gör Helén i sin roll som chef mer frustrerad än stressad. Hon förlitar sig på framtiden när det gäller de anställdas stress, då den förväntas minska med ökad personalstyrka. Just nu är det brist på patienttider som är den huvudsakliga orsaken till stressen och hon hoppas att den ska lätta då man redan till hösten har fått tillåtelse att anställa fler läkare till verksamheten. Vid tidsbrist finns det en risk för att de patienter som skriker högst får tid snabbare, vilket också kan leda till stress. Vid tillfällen då Helén känner en ökad stress på grund av ansvarsrollen som mellanchefer kan hon söka stöd i ett så kallat PVO-råd, som består av sex vårdcentraler. Detta råd fungerar som ett stort stöd och används som ett bollplank. För att minska stressen tar Helén aldrig med sig jobbet hem, hon väljer att lägga arbetet åt sidan när hon går hem för dagen. Hon är dessutom rationell i hanteringen av sina mail, är de inte relevanta hamnar de längre ned på prioriteringslistan.

## 5. Analys

---

*Här analyseras det empiriska insamlade materialet med utgångspunkt i den insamlade teorin. För att lättare kunna följa analysen följer den upplägget av teorin och empirin.*

---

### 5.1 Ledarskap i offentlig sektor

I enlighet med Hagströms (1990) teori om ledarskapet i offentlig sektor har studiens samtliga respondenter uttryckt att deras ledarskap påverkas av ett stort antal aktörer. De är också eniga gällande Hennings (2000) teori att det på senare år har uppstått ett ökat krav på styrning i deras verksamheter. Inom Närhälsan har dessa krav exempelvis utmärkt sig genom att de för två år sedan tillsatte den tjänst som verksamhetschef Helén besitter idag. Tidigare var det tillräckligt att en av läkarna på vårdcentralen kombinerade sin läkartjänst med en chefsroll. Behovet av den ökade styrningen grundade sig i de ökade kraven gällande ekonomiska resultat. Däremot skiljer sig respondenternas uppfattning från Hagströms (1990) teori att ledarskapet inom offentlig sektor huvudsakligen innebär hantering av målkonflikter. Ingen av respondenterna upplever att målkonflikter utgör en betydande del av deras ledarroller.

### 5.2 New Public Management

Hood (2004) nämner ett flertal förändringar inom offentlig sektor som exempel på "New Public Management". De förändringar vi främst uppmärksammat i vår studie är ökad konkurrensutsättning och ökad mål- och resultatstyrning. I likhet med teorin har vi sett att implementeringen har varit mer eller mindre framgångsrik i de olika verksamheterna, beroende på konkurrenssituationen. I den verksamhet där det finns konkurrerande aktörer har förändringarna, i enlighet med NPM, varit mer lyckade. Närhälsan har under observationstillfällena uppvisat en högre grad av den privata sektorns styrsätt jämfört med Polisen och Miljöförvaltningen, vilket kan bero på deras ökade konkurrensutsättning. Vårdvalet, som uppkom 2009, och ökad privatiseringen av vårdcentraler har lett till att varje enskild vårdcentral verkar mer som en aktör på en konkurrerande marknad än en skyddad offentlig verksamhet. På Närhälsan tvingas de styra mot ekonomiska resultat för att undvika "konkurs". Detta visar sig i att målen, utvärderingen och arbetssätten i slutändan handlar om att generera poäng och därmed pengar till verksamheten. Styrningen inom Polisen och Miljöförvaltningen uppvisade däremot inte lika tydliga inslag av den privata sektorns ekonomiska styrning. I dessa fall innebar ett icke-uppnått ekonomiskt resultatmål ingenting för verksamhetens fortlevnad. Då både Polisen och Miljöförvaltningen är oersättliga, och även de enda aktörerna inom sitt yrkesområde, finns det inga alternativa konkurrenter som kan hota verksamheten vid förlust.

Almkvist (2004) hävdar att det är svårt att säga hurvida implementeringen av NPM har blivit en succé eller ett fiasko. Studien går i samma spår och ingen av de tre verksamheterna har uppvisat tydliga indikationer på det ena eller andra. Däremot visar samtliga verksamheter tydliga tecken på att privata idéer, så som ökad resultatstyrning och styrning mot ekonomiska mål faktiskt har anammats. Denna typ av styrning fortsätter att öka, vilket indikerar att New Public Management fortfarande är ett aktuellt fenomen. Almkvist (2004) menar att i vissa fall kan en ökad målstyrning även leda till ökad handlingsstyrning, vilket fanns antydningar till på Närhälsan i Kungssten. I och med deras ökade mål- och resultatstyrning har det också krävts ökad uppföljning. Denna uppföljning sker genom checklistor och systemanvändning, vilket är tecken på ökad handlingsstyrning.

### 5.3 Resultatstyrning

Inom samtliga verksamheter uppmärksammades en tydlig resultatstyrning vilken synliggjordes genom tydliga resultatmål formulerade från högre instanser. Merchant och Van der Stede (2012) menar att resultatstyrning fungerar väl då tydliga mål formulerats och de anställda själva får välja vilka vägar de vill gå för att nå målen. Detta underlättar förståelsen kring varför resultatstyrningen inom Miljöförvaltningen och Polisen fungerar bra. I dessa två verksamheter formuleras målen på en hög politisk nivå som sedan förmedlas till mellancheferna, som i sin tur förenklar dem nedåt i den operativa verksamheten. I stor utsträckning har de anställda möjligheten att, inom vissa ramar, välja hur de ska nå målen. Även på Närhälsan sätts mål på politisk nivå för att sedan tryckas nedåt i verksamheten. De anställda och Helén i sin roll som mellanchefer är dock inte lika fria i sina vägar att nå målen. De tvingas ta hänsyn till flertalet checklistor och det finns en tydlig styrning genom poängsystem som bland annat påverkar hur de undersöker sina patienter. Det är alltså enligt Merchant och Van der Stede (2012) en mer renodlad resultatstyrning inom Polisen och Miljöförvaltningen.

Både studien och teorin indikerar att resultatstyrningen upplevs vara välfungerande inom Miljöförvaltningen, då livsmedelskontroller ofta är av det rutinmässiga slaget. Inom Polisen tenderar dock varje utredning och brott att vara olika omfattande, vilket kan problematisera resultatstyrningens utvärdering av måluppfyllelse. En annan bidragande faktor till att resultatstyrningen är framgångsrik inom Miljöförvaltningen kan vara att man reducerat den tidigare handlingsstyrningen, vilket även till stor del gjorts inom Polisen. Studien tyder på att resultatstyrningen inom Närhälsan inte upplevs fungera på ett optimalt sätt då man fortfarande till stor del har behållit och till och med ökat handlingsstyrningen.

Rombach (1991) är motståndare till resultatstyrning inom offentlig sektor och menar att Merchant och Van der Stedes (2012) tre kriterier för effektiv resultatstyrning är svåra att uppnå i denna typ av sektor och att målen ofta är oklara. Dessa teorier kan användas för att analysera och förstå verksamheternas resultatstyrning utifrån flera synvinklar. Inom samtliga verksamheter står det klart för cheferna vilka resultat som är önskvärda då målen är tydligt utformade. Däremot har samtliga mellanchefer svårt att påverka de satta målen, det är en lång väg att gå för att uppnå förändring på grund av att målbesluten tas på en hög nivå. Vad gäller effektiv mätning är detta inget större problem för mellancheferna då det finns rapporteringssystem som hjälp för resultatuppföljning. Huruvida resultatstyrningen är effektiv eller inte går alltså inte att säga då samtliga verksamheter enligt ovanstående teori endast delvis uppfyller kriterierna.

Gällande Rombachs (1991) kritiska teori om avsaknad av belöningsystem och dess relation till resultatstyrning finns inom Närhälsan en tydlig koppling mellan incitament till måluppfyllelse och följer av icke uppnådda mål. Uppnådda resultatmål kan leda till stängning av verksamheten vilket gör att de tvingas nå upp till målen. Då uppnådda mål inte bestraffas inom Polisen och Miljöförvaltningen kan Rombachs (1991) teori hjälpa oss att förstå varför Anna, Bernt och Pia endast ser målen som riktlinjer och inte känner någon stress att uppnå dem. Denna teori ger även förklaring till varför Helén tvingas ha ett större ekonomiskt målfokus och känner högre krav på att uppfylla målen.

### 5.4 Handlingsstyrning

Merchant och Van der Stede (2012) menar att en effektiv handlingsstyrning uppnås när chefer är medvetna om vilka handlingar som önskas av de anställda och när cheferna kan kontrollera dessa handlingar. Inom Närhälsan är kriterierna tydligt uppfyllda, då man genomgående

strävar efter att kvalitetssäkra vården. I syfte att göra detta har checklistor upprättats för att försäkra och kontrollera att patienter får den vård de behöver. Poängsystemen som är kopplade till checklistorna skapar dessutom incitament för de anställda att uppnå målen. När checklistorna är ifyllda menar man att kvalitet inom sjukvården kan uppnås, men det ställer höga krav på att dessa är fullständiga och relevanta. Till följd av den omfattande handlingsstyrningen har Helén som mellanchefer inga problem gällande kontrollen av de anställda. Alltså kan denna teori skapa förståelse för att Närhälsan kan vara en passande verksamhet för handlingsstyrning. Inom de observerade avdelningarna på Miljöförvaltningen och Polisen används inte handlingsstyrning som ett aktivt styrmedel. Anledningen till detta är att mellancheferna inte fokuserar på de anställdas handlingar utan på styrning mot mål. Inom Miljöförvaltningen grundar sig målen på kvalitet men skillnaden mellan dem och Närhälsan ligger i att arbetssättet i den förstnämnda baseras på bedömningar snarare än strikta checklistor. Eftersom att användningen av checklistor och dokumentation av utförda handlingar inom Miljöförvaltningen och Polisen är liten, har mellancheferna inte samma möjlighet att kontrollera de anställda. Istället bygger det utkrävda arbetet av de anställda på tillit och förtroende. Även inom Närhälsan arbetar Helén delvis efter förtroende då hon inte har tid för ständig kontroll av sina anställda. Känslan av kontroll och möjligheten att kunna kontrollera sina anställda med hjälp av handlingsstyrning i form av rapporteringssystem kan enligt Weicks (1983) teori öka förståelsen för varför Helén inte känner någon betydande stress kopplad till kontroll. Enligt honom kan vetskapen om att kunna kontrollera en situation räcka för att minska eventuell stress.

Handlingsstyrning är enligt Merchant och Van der Stede (2012) endast användbar vid en hög nivå av rutin och styrformen kan medföra en risk för att det skapas negativa attityder och för att de anställdas kreativitet hämmas. Detta kan vara tre förklarande orsaker till varför Miljöförvaltningen har valt att lämna handlingsstyrningen bakom sig. Pia tror att de anställda blir stärkta och motiverade av ökad frihet i form av resultatstyrning, vilket även bekräftar teorin. Dock är arbetssätten på Miljöförvaltningen relativt rutinmässiga, vilket indikerar att handlingsstyrning skulle kunna vara ett effektivt sätt att styra verksamheten.

## 5.5 Social styrning

Merchant och Van der Stede (2012) menar att social styrning kan ta sig uttryck genom normer och värderingar. På Miljöförvaltningen tror Pia att en utveckling inom den sociala styrningen vore positiv och de försöker att implementera tre värderingar i det dagliga arbetet och medvetet gå mer mot en social styrning. Pia menar dock att den stora gruppen försvårar en styrning genom enbart värderingar. Inom Polisen upplever Anna ingen stark social styrning och menar att den välkända kårandan minskar i styrka i takt med att antalet civilanställda ökar, vilket även Bernt upplevde. Inom Närhälsan menar Helén att hennes personalgrupp är stabil då de flesta anställda har varit med i många år men att nytänkande inom verksamheten, som är ett av ledorden, är svårt att uppnå. Mellanchefernas upplevelser kan djupare förstås genom Alvessons (1989) teori om att den sociala styrningen är tungrodd och att det även kan vara svårt att genom denna styrform förändra beteenden och tankesätt inom organisationen.

Under APT-mötet på Miljöförvaltningen upplevdes en känsla av en väl sammansvetsad grupp med lättsam stämning, vilket kan bidra till att de anställda vill prestera väl för att vara till nytta för gruppen. Enligt Merchant och Van der Stedes (2012) teori bygger mycket av den sociala styrningen på att en grupp som arbetar tillsammans känner ansvar inför varandra för att på så vis kunna styra med hjälp av grupptryck. Det positiva grupptryck som visades på mötet kan möjligen kopplas samman med den framskridna utvecklingen av den sociala styrningen i verksamheten. Ytterligare en faktor som kan förklara den sociala styrningen inom

Miljöförvaltningen kan vara yrkesgruppens utsatthet. Känslan av gruppen var att det fanns en "vi-mot-dem"-attityd gentemot verksamhetsutövarna, vilket kan stärka den sociala tillhörigheten inom gruppen.

Inom Polisen var kårandan det enda synliga tecknet på social styrning. Det kan dock, enligt Alvesson (1989) vara svårt att förstå vilka prestationer som kommer från kulturen och värderingarna i en organisation och vilka som inte gör det. Därför kan det finnas mer social styrning än vad som synliggjordes för oss i studien. På Närhälsan observerades ingen stark naturlig känsla av gruppsammanhållning. Gruppen bestod av flertalet olika professionsgrupper och då många hade haft samma tjänst under många år fanns det starka åsikter kring verksamheten. Tankesättet hos de anställda var relativt fokuserat på problem och mindre på möjliga lösningar. Inom gruppen upplevdes inte mycket av det ovanstående gruppträck som möjligen hade kunnat bidra till en starkare social styrning. Helén arbetar dock aktivt för att stärka grupp-känslan och samhörigheten genom så kallade "Team lean"-möten som gavs stort utrymme under APT-mötet. Genom detta arbete strävar hon efter att få gruppmedlemmarna att känna ett större ansvar inför varandra och enligt ovanstående teori för att få ett effektivare resultat av den sociala styrningen.

## 5.6 Ansvarsskyldighet

Enligt teoretiker så som Almquist (2012) och Sinclair (1995) finns det flera områden där ansvarsskyldighet spelar in. Mellanchefer har bland annat en skyldighet att ansvara inför politiker, chefer, samhället och sin personal. Inom Miljöförvaltningen är ansvarsskyldighet något som diskuteras flitigt, vilket märktes redan under observationen av APT-mötet. Cheferna belyste problematiken med att inom en offentlig verksamhet ansvara både inför politiker och regler & lagar, något som stämmer väl överens med teorin gällande offentlig verksamhet. Hagström (2003) belyser denna problematik och hävdar att ansvarsskyldigheten kan verka motsägelsefull och okoordinerad. När Pia tidigare arbetade på miljösidan kunde hon uppleva vissa konflikter uppifrån när politik och lagar inte gick ihop. Anledningen till att hon inte känner av denna problematik på livsmedelssidan, kan vara för att politiker inte brinner på samma sätt för sakfrågor inom livsmedelskontroll som inom miljöfrågor.

Motsägelser inom ansvarsskyldighet kan uppkomma på flera plan och i dagsläget upplever Pia dessa på ett annat plan än det mellan politiker och lagar. Hon känner störst ansvar inför sina anställda, vilket ibland kan upplevas problematiskt när hennes personliga värderingar inte stämmer överens med order uppifrån. Detta kan förklaras av att Pia upplever en, enligt Hagström (2003), icke sammanfallande ansvarsskyldighet. Känslan av tvetydighet från Pias sida kan också förklaras genom Khan et als (1969) forskning om stressoren "role ambiguity" som innebär att det finns en känsla av otydlighet och osäkerhet gällande vilket ansvar hon ska följa, det gentemot sig själv eller det mot överordnade. Roberts & Scapens (1985) menar att det kan bli problematiskt med ansvarsskyldighet om det är otydligt vem som ansvarar för vad. Detta upplevde Bernt inom sin avdelning på Polisen, där konflikten ligger i att det uttalade ansvaret för personalen inte stämmer överens med ansvaret i praktiken. "På pappret" ansvarar Bernt inte för någon personal, men i verkligheten lägger han ner mycket av sin tid på personalansvar. Detta anser han inte vara optimalt och det skapar en viss frustration för Bernt i hans arbetsroll. Även denna situation kan kopplas ihop med Khan et als (1969) "role ambiguity" på grund av otydligheten i Bernts ansvarsroll. Meyer och Rowan (1977) beskriver fenomenet löskoppling som innebär att det praktiska arbetet skiljer sig från satta bestämmelser och regler. Detta exemplifieras tydligt i Bernts fall gällande det uttalade personalansvaret. Bernt hanterar den rådande löskopplingen genom att acceptera situationen och ta det personalansvar som efterfrågas i praktiken. Även om han ibland känner sig

frustrerad över den tidsbrist som situationen medför väljer han att alltid ha dörren öppen och finnas där för sina anställda.

Även Anna, liksom Pia, ansvarar inför ett flertal intressenter och känner i enlighet med Robert och Scapens (1985) ett stort ansvar inför sin chef gällande beslutsfattande. Mellancheferollen innebär arbete på operativ nivå nära de anställda, vilka ofta upplever att målen inte är optimalt satta. Om Pia och Anna hade valt att strunta i målen uppifrån och istället tagit hänsyn till personliga värderingar och de anställdas åsikter hade fenomenet löskoppling kunnat uppstå. I dagsläget väljer de dock att följa organisationens tydliga mål, även i de fall då de inte anser att målen är rimliga och/eller bra utformade. De hanterar situationen genom att se målen som riktlinjer och tar inte alltför allvarligt på måluppfyllelse. På Närhälsan upplever Helén däremot sällan "role conflict", d.v.s. motstridigheter mellan sin arbetsroll och sin person. Detta tror hon beror på den offentliga sektorn som arbetsplats, där målen inte lika intensivt handlar om vinst.

Sarnecki (2010) menar att inom Polisen finns ett vanligt styrproblem beträffande resultatstyrning som uppkommer när "antal uppklarade brott" används för att mäta effektivitet. Denna teori kan öka förståelsen för Annas uttalande om att användningen av endast en siffra gällande måluppfyllelse, kan vara missvisande. Hon menar att vissa brott tar olika lång tid att lösa trots att de är precis lika viktiga, men att det på pappret bara syns en siffra oberoende av tidsåtgång. Anna hanterar detta problem utifrån vetenskapen om komplexiteten kring resultatmättet "antal uppklarade brott" och tar hänsyn till denna i utvärderingen av sin personal.

Modell och Grönlund (2006) menar att det genom åren har fokuserats mer och mer på resultatstyrning inom offentliga verksamheter. Resultatstyrningen bidrar till en större frihet men trots detta finns det fortfarande ett behov av att styra de anställdas handlingar. Friheten tillsammans med den ökade handlingsstyrningen kan skapa problem. Denna teori kan användas för att öka förståelsen för den styrproblematik som synliggjordes i delar av i Närhälsan. På grund av ett ökat fokus på ekonomiska mål inom sjukvården har resultatstyrningen ökat. För att säkra kvaliteten har dock även handlingsstyrningen ökat, vilket inte skapat den frihet för de anställda som enligt Merchant och Van der Stedes (2012) teori är tanken med resultatstyrning. Helén uttryckte att hon och de anställda ofta känner sig besvärade och tyngda av den stora mängden handlingsstyrning i form av dokumentation och checklistor. Att på samma gång tvingas uppfylla de ökande kraven gällande ekonomiska mål kan skapa motstridigheter i styrningen. Detta kan förklaras med hjälp av Modell och Grönlunds (2006) teori om inter-institutionell inkompatibilitet som innebär att motstridiga styrsystem läggs på varandra. Denna motstridighet menar Helén dock inte gäller för den sociala styrningen då hon inte anser den vara tillräckligt stark för att kunna skapa problem gällande motstridiga styrsignaler.

Inom Miljöförvaltningen och Polisen uppvisades inte styrproblematiken kring de motstridiga styrsignalerna i samma utsträckning, då handlingsstyrningen till stor del övergavs vid implementeringen och ökningen av resultatstyrningen. Även om problematiken med överlappning av styrsystem inte var synlig uppmärksammades ett annat styrproblem kopplat till handlingsstyrning. Styrproblemet visade sig tydligast inom Miljöförvaltningen där Pia i sin roll som mellanchefer upplever att flertalet anställda efterfrågar en högre grad av handlingsstyrning i form av checklistor och tydligare riktlinjer. Graden av efterfrågan är mycket individuell, vilket ställer höga krav på henne som chef då hon känner ett ansvar att stötta och tillgodose alla de anställda. Viljan av att ha klara regler att följa kan



sammankopplas med Senatras (1980) teori om att en avsaknad av tydliga riktlinjer kan framkalla stress hos de anställda. En annan teori som kan förklara varför anställda känner sig mindre stressade om de har en mellanchefer som stöttar dem är Johnson och Halls (1998) utveckling av "krav-kontroll-stöd-modellen". Modellen innebär att om de anställda känner att de har kontroll, rimliga krav och stöd uppifrån utvecklar de mindre stress. Om Pia i sin roll som mellanchefer kan uppfylla dessa kriterier kan hon lyckas minska stressen på arbetsplatsen. Denna uppgift är inte alltid lätt, speciellt med tanke på att alla de anställda efterfrågar olika nivåer av styrning. Pia hanterar detta genom bedömningsmallar, enskilda samtal med inspektörerna och genom att följa med ut på kontroller för att stödja sina anställda.

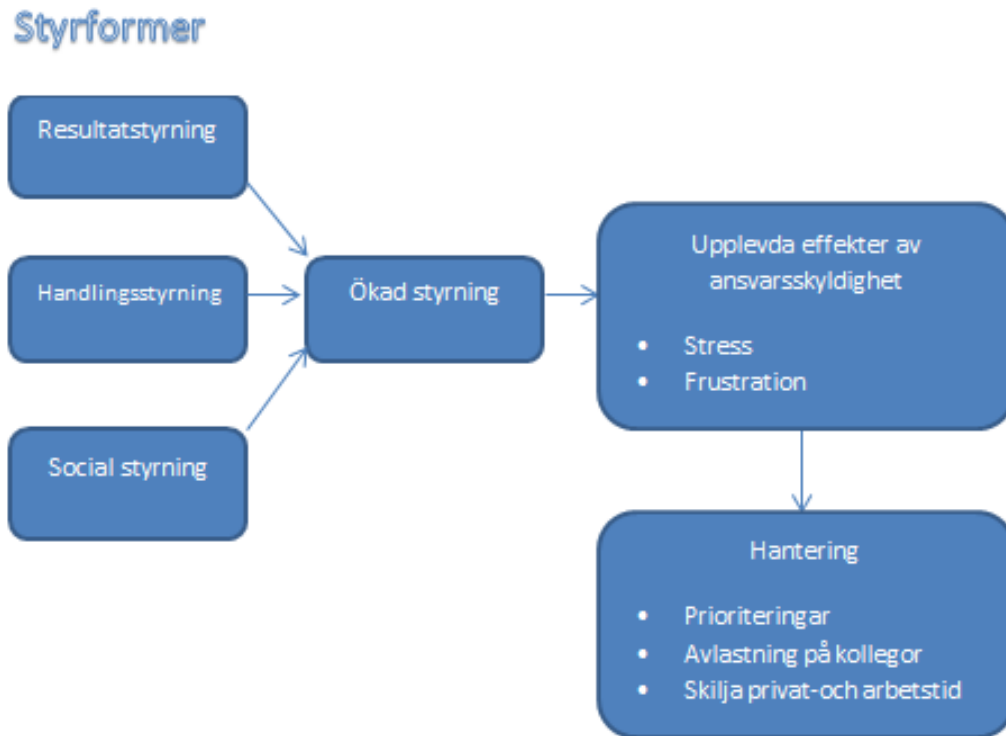
Wikström et al (2012) menar att kravet på tillgänglighet och mellanchefers egen vilja att stötta de anställda kan resultera i stress för chefen. Även Kamel Idris (2011) teori kring "role overload" kopplar ihop förväntningar på arbetsrollen med stress. Dessa två teorier kan öka förståelsen för den stress som mellanchefer hamnar i på grund av de tillgänglighetskrav som ställs, vilka kan leda till känslan av otillräcklighet. Mellancheferna i denna studie har uttryckt att personalansvaret och kravet på tillgänglighet inte alltid är uttalat uppifrån, vilket dock inte betyder att de nödvändigtvis känner sig mindre ansvariga för sin personal. Ett annat exempel på ett uttalat informellt ansvar uppkom för de båda mellancheferna på Polisen. De kände automatiskt ett ansvar inför målsäganden i ärenden de inte hunnit med. Detta ansvar är inte formellt utdelat, ändå känner Anna och Bernt sig otillräckliga vilket kan vara en bidragande faktor till stress. Marginson och Bui (2009) hävdar att beroende på typ av person känner mellanchefer olika mycket informellt ansvar, vilket därför också leder till olika grader av stress. Denna teori kan bidra till ökad förståelse till varför mellancheferna i denna studie har olika inställning och uppfattning till ansvarsskyldighet och den stress det kan medföra. Oplanerade möten, kravet på tillgänglighet och tidsbrist menar mellancheferna är de främsta orsakerna till stress.

Verkligheten kring hur mellancheferna i studien hanterar stress kan förstås med hjälp av Weick (1983) och Senatras (1980) teorier om hur chefer kan minska stress genom bland annat avlastning av arbetsbörda till kollegor på liknande poster. Samtliga chefer ansåg detta vara en bra lösning i situationer då deras arbetsbelastning är stor och de har alla fyra möjligheten att få hjälp av sina chefskollegor. Under observationstillfällena kunde skillnader utläsas bland mellancheferna i de olika verksamheterna gällande upplevelsen av ansvarsskyldighet och stress. Skillnaden behöver dock inte innebära att de olika mellancheferna är utsatta för stora olikheter i den formella styrningen. Helén på Närhälsan ger intrycket av att hon lärt sig hantera den stress som kan uppstå i rollen som mellanchefer. Anledningen till varför Helén inte känner sig nämnvärt stressad kan vara hennes långa erfarenhet av ledarskap som lärt henne hur viktigt det är att skilja på arbetstid och privat tid, vilket är i enlighet med Wikström et als (2012) teori. Hon hanterar exempelvis pressen gällande att vara tillgänglig genom att prioritera och endast läsa relevanta mail. Hon menar att förmågan att prioritera har hjälpt henne mycket i sitt sätt att hantera stress. Helén lägger även fokus på ökad och förbättrad kommunikation i form av "Team Lean" och arbetar för att förtydliga arbetsuppgifter. Under APT-mötet synliggjordes detta genom att hon pratade mycket om att underlätta arbetet för henne och de anställda genom förtydligande av ansvarsområden och uppgifter. Även Pia använder prioriteringar som ett sätt att minska sin stress. Dock har hon svårare att släppa tankarna på jobbet när hon går från arbetsplatsen, vilket kan vara en anledning till att hon uttrycker sig vara mer stressad än Helén.



## 5.7 Utvecklad analysmodell

Nedanstående utvecklade modell visar kortfattat vilken riktning analysen tog i form av upplevda effekter och hanteringen av dessa.



Figur 2. Utvecklad analysmodell (egen figur).

## 6. Slutsats

---

*Avslutningsvis kommer det föras en sista diskussion kring de slutsatser som kan dras utifrån analysen. Här kommer även forskningsfrågor och syfte sammanfattningsvis att besvaras.*

---

Studien synliggör en genomgående resultatstyrning inom samtliga observerade verksamheter och i offentlig sektor utmärker sig denna främst genom mål satta av politiker. Inom Närhälsan ligger fokus mer på ekonomiska mål jämfört med de två andra verksamheterna. Anledningen till detta kan vara det resultatkrav som uppstått på grund av den rådande konkurrenssituationen och privatiseringen inom vården. Studien visar att inom Närhälsan kan ouppnådda resultatmål leda till "bestraffning" i form av stängning av verksamheten, vilket tyder på att belöningar/bestraffningar faktiskt skapar incitament till målpuffyllelse.

Inom Miljöförvaltningen och Polisen är handlingsstyrningen nästintill osynlig. På Närhälsan däremot handlar patientbesöken till stor del om checklistor och vårdcentralens prestation bedöms utifrån vilka handlingar som utförs. Checklistorna är kopplade till ett poängsystem vilket skapar incitament för de anställda att uppnå målen. Då handlingsstyrningen är mer omfattande inom Närhälsan jämfört med de två andra verksamheterna har Helén större möjlighet att kontrollera sina anställda. Vi har genom studien sett tydliga indikationer på att handlingsstyrning inom offentlig sektor inte behöver vara lika viktig som teorin förespråkar. Trots den offentliga sektorns alla regler och lagar finns det möjlighet att lämna handlingsstyrningen vid implementeringen av resultatstyrningen. På detta sätt har de i flera av verksamheterna lyckats minimera den inter-institutionell inkompatibiliteten.

Inom Närhälsan och Miljöförvaltningen utmärkte sig den formaliserade sociala styrningen i form av värderingar, vilka mellancheferna har ambitionen att implementera i verksamheten. Kårandan inom Polisen var den enda indikationen på social styrning som uppmärksammades under observationstillfällena. Någon formaliserad social styrning synliggjordes inte, det behöver dock inte betyda att en sådan typ av styrning kan uteslutas då denna kan vara svår att urskilja från verksamheten. Den sociala styrningen har inte utvecklats till någon användbar styrform inom någon av de tre verksamheterna och studiens samtliga mellanchefer upplever den sociala styrningen som trögrörlig och svår att påverka. Trots den ökande medvetenheten kring den sociala styrningen, ser vi inga tecken på att denna styrform växt sig tillräckligt stark för att kunna påverka styrningen negativt i form av att ge motstridiga styrsignaler.

Samtliga mellanchefer känner ansvar inför ett flertal intressenter så som politiker, samhället och högre chefer, störst ansvar känner de dock för sin personal. Utmärkande i studien var en konflikt mellan chefernas personliga värderingar och styrning uppifrån, vilket indikerar på en icke-sammanfallande ansvarsskyldighet. Studien tyder dock på att det är oerhört individuellt huruvida mellancheferna upplever motstridigheter i ansvarsskyldighet, vilket kan bero på hur de som individer hanterar ansvarsplikten. Vidare drar vi slutsatsen att cheferna till viss del upplever en löskoppling mellan det formella och det praktiska ansvaret. Det outtalade informella ansvaret kan upplevas som minst lika krävande och styrande som det formellt uttalade ansvaret. Mellanchefernas upplevelse av stress och frustration kan därför härledas till denna typ av löskoppling. Det informella och det formella ansvaret kan även ge upphov till motstridiga styrsignaler, vilka kan resultera i upplevd stress på grund tidsbrist och tillgänglighet. Det finns i studien även indikationer på att inter-institutionell inkompatibilitet kan resultera i stress, vilket endast synliggjordes inom Närhälsan där handlingsstyrning inte övergavs vid implementering av resultatstyrning.

Mellancheferna hanterar den varierande graden av stress som uppkommer på grund av styrning och ansvarsskyldighet på olika sätt. Vi kan dra slutsatsen att ansvaret inför personalen och kravet på tillgänglighet är de faktorer som får mellancheferna att känna sig mest stressade. I hanteringen av eventuell stress visar studien att stöd i form av chefskollegor har varit en betydande faktor för att minska stress. Studien indikerar även att chefs-och yrkeserfarenhet spelar en stor roll då stress är något man lär sig hantera genom erfarenhet. Enligt mellancheferna är även prioriteringar av arbetsuppgifter ett framgångsrikt sätt att hantera eventuell stress. En slutsats kan därför dras att det finns faktorer och metoder som till viss del kan minimera den stress som mellanchefer upplever i sin arbetsroll.

Tidigare forskning har visat på att det finns en ökad risk för okoordinerad ansvarsskyldighet inom den offentliga sektorn jämfört med den privata, då den offentliga sektorn har fler antal intressenter att ansvara inför. Detta är något som vi inte kan dra någon slutsats kring i vår studie. En viss okoordinerad ansvarsskyldighet har synliggjorts, dock ingen som anses vara specifik för den offentliga sektorn. Detta då det främst gäller personliga värderingar som inte sammanfaller med måluppfyllelse, vilket är något som lika väl kunnat uppstå i den privata sektorn.

Sammanfattningsvis har vi sett en ökad styrning och användning av den privata sektorns styrmodeller inom offentlig sektor. Det behöver däremot inte enbart få negativa konsekvenser i form av inkompatibla styr signaler och/eller okoordinerad ansvarsskyldighet. Studien visar att styrning genom resultat inom offentlig sektor kan anses vara fungerande och dess upplevda effekter kan också vara goda. Denna studie indikerar därför att först när olika styrformer läggs på lager istället för att ersätta varandra uppstår oönskade effekter som exempelvis stress. I dessa fall antyder studien på en ökad grad av motstridiga styr signaler, vilket i större utsträckning även genererar en ökad upplevelse av okoordinerad ansvarsskyldighet.

## 7. Referenslista

### Böcker och artiklar

- Almkvist, R. (2004). Två decennier med 'New Public Management'- Succé eller fiasko?. *Kommunal ekonomi och politik*. 8 (4).
- Almquist, R., Grossi, G., van Helden, G J., Reichard, C. (2012). Public sector governance and accountability, *Critical Perspectives on Accounting*.
- Alvesson, M (1989). Concepts of Organizational Culture and Presumed Links to Efficiency. *International Journal of Management Science*, 17 (4).
- Bruzelius, L. H., Skärvad, P-H. (2000). *Integrerad Organisationslära*. Lund: Studentlitteratur
- Bryman, A., Bell, E. (2005). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber
- Forssell, A., Ivarsson Westerberg, A. (2000). *Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete*. Stockholm: Score Rapportserie 2000:13.
- Hagström, B. (1990). *Chef i offentlig verksamhet*. Forskning kring offentligt ledarskap. Lund: Studentlitteratur
- Hagström, B. (2003). "Ett ledarskap för hela organisationen – mellanchefernas återkomst?" s 311–322 i von Otter C (red) Ute och inne i svenskt arbetsliv. Forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete. *Arbetsliv i omvandling 2003:8*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hasselbladh, H (1992). *Mötet ekonomi och medicin- konsekvenser av nya ekonomiska styrmodeller inom sjukvården*. Uppsala: Reprocentralen HSC.
- Henning, R (2000). *Ledarskap och ledning i offentlig sektor- en problematisering*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and society*. 20 (2-3), p93-109.
- Härenstam, A. (2008). Organizational approach to studies of job demands, control and health. *Scandinavian journal of work environment and health*. 34.
- Johansson, T., Siverbo, S. (2009). Explaining the utilization of relative performance evaluation in local governments. *Financial Accountability & Management*. 25 (2).
- Johnson, J.F., Hall, E.M. (1988). Job Strain, Work Place Social Support, and Cardiovascular Disease: A Cross-Sectional Study of a Random Sample of the Swedish Working Population. *American Journal of Public Health*. 78 (10).
- Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D. (1964). *Organizational stress: Studies in role conflict and ambiguity*. New York: Wiley.

- Kamel Idris, M. (2011). Over Time Effects of Role Stress on Psychological Strain among Malaysian Public University Academics. *International Journal of Business and Social Science*, vol 2, nr 9.
- Karasek, Jr., Robert A. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*. 24 (2).
- Malmi, T., Brown, D.A. (2008). Management control systems as a package- Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting research directions*. 19 (4).
- Marginson, D., Bui, B. (2009). Examining the Human Cost of Multiple Role Expectations. *Behavioral research in accounting*. 21 (1).
- Merchant, K.A., Van der Stede, W.A. (2012). *Management control system. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. 3rd ed. Harlow: Pearson Education Limited.
- Messner, M. (2009). The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*. 34 (8).
- Meyer, J., Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83 (2).
- Michael, B. (2005). Questioning Public Sector Accountability. *Public Integrity*. 7 (2).
- Modell, S. (2005). Performance Management in the Public Sector: Past Experiences, Current Practices and Future Challenges. *Australian Accounting Review*. 15 (37).
- Modell, S., Grönlund, A. (2006). *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Patel, R., Davidsson, B. (2003). *Forskningsmetodikens grunder- att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Philgren, G., Svensson, A. (1989). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Liber.
- Philipson, S. (2004). *Etik och företagskultur: att styra med hjälp av värden*. Lund: Studentlitteratur.
- Rizzo, J. R., House, R. J., Lirtzman, S. I. (1970). Role conflict and ambiguity in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*. 15 (2).
- Roberts, J., Scapens, R. (1985). Accounting systems and systems of accountability - understanding accounting practices in their organisational context. *Accounting, Organizations and society*. 10 (4).
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål*, Lund: Studentlitteratur.
- Ruane, J.M. (2006). *A och O i forskningsmetodik: en vägledning i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

- Sarnecki, J. (2010). Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet. *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*. 3.
- Schartau, M-B. (1993). *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the String?* Lund Political Studies.
- Senatra, P.T. (1980). Role Conflict, Role Ambiguity, and Organizational Climate in a Public Accounting Firm. *The Accounting Review*. 55 (4).
- Seo, M-G., Creed, W.E.D. (2002). Institutional Contradictions, praxis and institutional Change: A dialectical perspective. *The academy of management review*. 27 (2).
- Schön, L. (2007). *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses, *Accounting, Organizations and society*, vol 20, nr 2-3.
- Siverbo, S., Åkesson, J. (2009). Överdös av styrning! Har vi plockat för mycket från smörgåsbordet? *CIO Sweden* .4.
- Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Diss. Stockholm university, department of political Science: Stockholm.
- Svenning, C. (2003). *Metodboken*. Lorentz förlag, Eslöv. Femte upplagan.
- Weick, K. (1983). Stress in accounting systems. *The accounting review*. 58 (2).
- Wikström, E., Arman, R., Tengelin, E., Dellve, L. (2012). Work activities and stress among managers in health care. In: Tengblad, S *The work of managers, Towards a Practice Theory of management*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolmesjö, M. (2005). *Ledningsfunktion i omvandling- Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala handikappsomsorgen*. Diss. Lunds universitet, socialhögskolan.
- Zaremba, M. (2013a). Hur mycket bonus ger ett benbrott? *Dagens Nyheter*.
- Zaremba, M. (2013b). Vem var det som dödade Herr B? *Dagens Nyheter*.

### Internetkällor

- Europeiska Arbetsmiljöbyrån. (2013). *Stress-definition och symptom*. Tillgänglig: [https://osha.europa.eu/sv/topics/stress/definitions\\_and\\_causes](https://osha.europa.eu/sv/topics/stress/definitions_and_causes) Senast besökt 2013-04-23
- Göteborgs Stad. (2013a). *Miljöförvaltningen*. Tillgänglig: [http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/miljoforvaltningen!/ut/p/b1/04\\_Sj7Qw](http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/miljoforvaltningen!/ut/p/b1/04_Sj7Qw)

MjYwtzS0MNaP0I\_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4o1MvQOdjLyMDfzdAl0MjELcHMMCQnycTH0NgQoigQoMcABHA0L6\_Tzyc1P1c6NyLADu\_fiw/d. Senast besökt 2013-05-03.

Göteborgs Stad. (2013b). *Livsmedelskontroll- miljöförvaltningens roll*. Tillgänglig: [http://goteborg.se/wps/portal/foretag/tillstand-och-regler/livsmedel/livsmedelskontroll-!ut/p/b1/04\\_Sj7QwMjYwtzS0MNaP0I\\_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItAwdDfzLd0MPEO8A9z8vH1M3J0NgAoigQoMcABHA0L6\\_Tzyc1](http://goteborg.se/wps/portal/foretag/tillstand-och-regler/livsmedel/livsmedelskontroll-!ut/p/b1/04_Sj7QwMjYwtzS0MNaP0I_KSyzLTE8syczPS8wB8aPM4gMMvQItAwdDfzLd0MPEO8A9z8vH1M3J0NgAoigQoMcABHA0L6_Tzyc1). Senast besökt 2013-05-03.

Statistiska Centralbyrån. (2013). *Kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS)*. Tillgänglig: [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_\\_\\_20527.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_____20527.aspx). Senast besökt 2013-05-13.

Statistiska Centralbyrån. (2007). *Sveriges ekonomi*. Tillgänglig: [http://www.scb.se/Grupp/Teman/Sveriges\\_Ekonomi/\\_Dokument/Sverigesekonomikv107.pdf](http://www.scb.se/Grupp/Teman/Sveriges_Ekonomi/_Dokument/Sverigesekonomikv107.pdf). Senast besökt 2013-04-19.

Stadskontoret. (2011). *Offentliga sektorns utveckling*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/Offentliga-sektorns-utveckling-2011.pdf>. Senast besökt 2013-04-19.

## 8. Bilaga

### *Bilaga 1 - stödfrågor inför samtal med mellancheferna*

#### *Resultatstyrning*

- Har du som mellanchefer många resultatmål att uppfylla och känner du att de är tydliga eller otydliga?
- Anser du att resultatmålen ligger på en rimlig nivå?
- Vem formulerar resultatmålen för dig i egenskap som mellanchefer?
- Får du vara med och påverka målen, i så fall hur?
- På vilket sätt blir du i ditt arbete utvärderad gällande dessa resultatmål?
- På vilket sätt belönas eller straffas ni mellanchefer om ni uppfyller eller inte uppfyller resultatmålen?
- I vilken utsträckning påverkas ditt dagliga arbete av resultatmålen, finns det andra faktorer än målen styr?
- Hur upplever du resultatmålen? (exempelvis motiverande, stressande etc)
- Hur ser du till att målen blir uppfyllda?

#### *Handlingsstyrning*

- Hur styrd är du i ditt tillvägagångssätt att nå målen?



- Hur mycket styrs du av rapportering, regler, checklistor och lagar m.m. och hur kontrollerar du dina anställdas arbete och handlingar genom dessa medel?
- Litar du på att de anställda utför sitt arbete på korrekt sätt eller finns det ett behov av styrning genom tex checklistor?
- På vilket sätt straffas eller belönas handlingar?
- Upplever du den administration som handlingsstyrningen innebär effektiviserande eller försenar den?

### *Social styrning*

- Har verksamheten några uttalade värderingar, hur styrs du av dessa i ditt arbete?
- Upplever du att det finns en stark anda och kultur på arbetsplatsen?
- Anser du som mellanchefer att du har tillräckligt med resurser för att kunna stötta de anställda och känner du att du får stöttning uppifrån om du behöver hjälp med något?

### *För att sammanfatta kartläggningen*

- Anser du dig styras mest av målen, reglerna eller kulturen?
- Har styrningen förändrats över åren?

### *Upplevda effekter av ansvarsskyldighet*

- Vilka känner du som mellanchefer att du ansvarar inför (tex högre chefer, patienter, anställda, politiker, skattebetalarna, samhället, organisationen m.m.)
- Har det blivit fler/färre intressenter de senare åren?
- Kan den ansvarsskyldighet du har gentemot olika intressenterna vara motverkande? (ge gärna exempel)
- Vad får eventuell motverkande ansvarsskyldighet dig att känna?
- Arbetar du som mellanchefer aktivt med att utveckla ett styrpaket som samverkar?
- Upplever du att det kommer nya styrmedel som läggs ovanpå de redan existerande och i så fall hur påverkar det dig och ditt arbete?
- Fungerar styrpaketet effektivt? Vad skulle du vilja ändra på gällande styrning av denna verksamhet?
- Anser du att det praktiska arbetet ligger i linje med styrningen i teorin?
- Känner du att du har kontroll i din styrning och i den styrning du blir utsatt för?
- Hur viktig är känslan av kontroll?

- Känner du som mellanchef att du har höga krav på dig uppifrån och har du stor inverkan på ditt arbete?