

Chefers förhållningssätt till

## **MÅL INOM MÅLSTYRNING**

i offentlig verksamhet

Examensarbete inom huvudområdet  
Företagsekonomi  
Kandidatnivå 15 Höskolepoäng  
VT 2013

Kristin Andersson      840524  
Sophia Blanehögh      880121

Handledare: Henrik Linderoth  
Examinator: Börje Boers

## **Chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning i offentlig verksamhet**

Examensrapport inlämnad av Kristin Andersson och Sophia Blanehögh till Högskolan i Skövde, för Kandidatexamen (BSc) vid Institutionen för teknik och samhälle.

**9/6-2013**

Härmed intygas att allt material i denna rapport, vilket inte är vårt eget, har blivit tydligt identifierat och att inget material är inkluderat som tidigare använts för erhållande av annan examen.

Signerat: \_\_\_\_\_

## **Förord**

Inledningsvis vill vi tacka vår handledare Henrik Linderoth för allt stöd och värdefulla kommentarer genom hela studien.

Vi vill även rikta ett stort tack till samtliga respondenter som ställt upp med sin tid och att de delat med sig av sina erfarenheter för att göra vår studie genomförbar.

Slutligen vill vi tacka våra korrekturläsare för all hjälp!

Kristin och Sophia

## Sammanfattning

**Nyckelord:** Målstyrning, mål, offentlig verksamhet, kommunikation, institutionell teori, värderingar, arbetssätt

**Bakgrund:** Målstyrning är ett ofta tillämpat verktyg i offentlig verksamhet där övergripande mål uppstår på politisk nivå och sedan bryts ner genom en målhierarki för att fungera på respektive nivå. Målstyrning innebär att mål sätts för en verksamhets delar eller helhet och målens syfte är att berörda aktörer ska arbeta i samma riktning. Målstyrning kräver att mål kontrolleras och därför behöver målen vara mätbara så att en jämförelse av planerade och uträttade mål blir möjlig. Målen kan ha olika betydelse och det bör framgå om de avser resurser, prestationer eller resultat.

**Problemformulering:** Hur förhåller sig chefer på olika nivåer i en offentlig verksamhet till mål inom målstyrning?

**Syfte:** Studien avser att bidra till fördjupad förståelse och kunskap om mål inom målstyrning där avgränsningen är att urskilja hur chefer på olika nivåer förhåller sig till detta styrssystem.

**Metod:** En kvalitativ fallstudie inom socialförvaltningen i en kommun i Skaraborg.

**Teori:** Litteratur och vetenskapliga artiklar om målstyrning och institutionell teori ligger till grund för vår teoretiska referensram. Den teoretiska referensramen har även resulterat i en analysmodell som varit ett stöd för den empiriska analysen.

**Empiri:** Empiriskt material har insamlats genom kvalitativa intervjuer med chefer på olika nivåer i verksamheten.

**Analys:** Empirin har analyserats med stöd av analysmodellen. Vi har analyserat chefer på olika nivåer om deras förhållningssätt till mål inom målstyrning.

**Slutsats:** Vår slutsats är att förhållningssättet till målstyrning bland chefer i verksamhetens olika nivåer är positiv trots att det finns brister med målstyrningen. Den mest framträdande bristen är att mål kan vara svåra att mäta i kvantitativa termer. Detta har utvecklat en förmåga att kunna mäta mål på andra sätt än i kvantitetsmått. Inom målstyrningsarbetet i den här verksamheten är det även viktigt att förhålla sig till de värderingar och normer som finns eftersom målen grundar sig i dessa.

## Summary

**Key words:** Management by objectives, objective, public sector, communication, institutional theory, values, work

**Background:** Management by objectives is an often applied tool in the public sector where overall objectives occurs at the political level and is broken down into a hierarchy of objectives to be handled at each level. Management by objectives means that objectives are set for an operating part or whole to that stakeholder should work in the same direction. Management by objectives requires that objectives are controlled and therefore require objectives to be measurable so a comparison of planned and accomplished objectives becomes possible. The objectives can be of different importance and it should for clarity indicate whether they intend resources, achievements or results.

**Problem:** How do the managers at various levels in the public sector relate to objectives in management by objectives?

**Purpose:** The study intends to contribute to a deeper understanding and knowledge of the objectives in management by objectives where the delimitation is to discern why managers relate the way they do to the organization's objectives.

**Method:** A qualitative case study of the social services in a municipal in Skaraborg.

**Theory:** Literature and scientific articles about management by objectives and institutional theory have created our theoretical framework. This theoretical framework has also resulted in an analytical model that has been supporting the empirical analysis.

**Empiricism:** Empirical material was collected through interviews with managers at different levels in the operation.

**Analysis:** Empirical data have been analyzed with the aid of the analysis model. We have analyzed various levels of management about their approach to objectives in management by objectives.

**Conclusion:** Our conclusion is that the approach to management by objectives for managers in all levels of operation, are positive although there are deficiencies with management by objectives. The most prominent deficiency is that objectives can be difficult to measure in quantitative terms. This has developed an ability to measure objectives in other ways than in quantity. In management by objectives in this operation, it is important to relate to the values and norms because the objectives are based on these.

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Bakgrund .....	1
1.2 Problemdiskussion.....	3
1.3 Frågeställning .....	4
1.4 Syfte .....	4
2. Metod .....	5
2.1 Metodval.....	5
2.2 Val av teoretisk referensram.....	6
2.3 Datainsamling.....	7
2.4 Sammanställning av empiri .....	9
2.5 Analys.....	10
2.6 Metodkritik.....	11
2.7 Trovärdighet, begränsningar och brister.....	12
3. Teori .....	14
3.1 Mål och målstyrning.....	14
3.2 Nedbrytning av mål .....	16
3.3 Målstyrning i offentlig verksamhet .....	19
3.4 Kommunikation i offentliga organisationer .....	22
3.5 Påverkanden inom institutioner.....	23
3.6 Målstyrning och den social- kulturella påverkan .....	24
4. Empiri.....	31
4.1 Socialförvaltningens uppbyggnad .....	31
4.2 Målstyrning inom socialförvaltningen .....	32
4.3 Uppföljning av socialförvaltningens mål .....	36
4.4 Kommunikation inom socialförvaltningen.....	37
4.5 Lagar och regler kopplat till socialförvaltningen .....	38
4.6 Värderingar.....	40
4.7 Medarbetarnas roll i målstyrningsarbetet .....	42
5. Analys.....	44
5.1 Analysmodell.....	44
5.2 Målstyrning och den social-kulturella påverkan inom socialförvaltningen .....	45
5.3 Respondenters upplevelser och tolkningar kopplat till Scotts tre pelare.....	46
6. Slutsats .....	60
6.1 Praktiska implikationer.....	61

6.2	Förslag till vidare forskning .....	62
6.3	Resultat ur samhällliga och etiska aspekter .....	62

## 7. Litteraturförteckning

### **Figur översikt**

Figur 1	Andersson & Blanehögh (2013) Intervjumallens kopplingar	sida 9
Figur 2	Målhierarki Rombach ur boken ” <i>Det går inte att styra med mål</i> ” (1991)	sida 16
Figur 3	Överblick över respondenterna (Andersson & Blanehögh, 2013)	sida 30
Figur 4	Analysmodell (Andersson & Blanehögh, 2013)	sida 44
Figur 5	Översikt av intervjumall (Andersson & Blanehögh, 2013)	Bilaga 2

### **Tabeller översikt**

Tabell	över intervjuer	sida 8
Tabell 5.2.1	Målstyrning som styrmedel	sida 45
Tabell 5.2.2	Mål inom målstyrning	sida 47
Tabell 5.2.3	Kommunikation	sida 49
Tabell 5.2.4	Värderingar	sida 51
Tabell 5.2.5	Det vardagliga arbetet	sida 54

### **Bilagor översikt**

Bilaga 1	Individuell reflektion, Kristin Andersson Individuell reflektion, Sophia Blanehögh
Bilaga 2	Frågor till socialnämndens ordförande Frågor till socialförvaltningschef Frågor till enhetschef/avdelningschef Frågor till medarbetare

## 1. Inledning

*Inledningsvis presenterar vi bakgrund och problemdiskussion som vidare utmynnar i en frågeställning och studiens syfte.*

---

### 1.1 Bakgrund

Målstyrning är ett begrepp som myntades år 1954 och har sedan dess fått stor genomslagskraft hos såväl privat som offentlig sektor (Lindberg & Wilson, 2011).

Målstyrning involverar dialoger, arbete i grupp, ledarskapsstilar, delade visioner, attityder och anställdas delaktighet (Radnor & McGuire, 2004). Målstyrning innebär att mål anges för en verksamhets delar eller helhet. Målen kontrolleras för att se om de har uppnåtts. Ledningen har som ansvar att kommunicera ut målen, vad som ska åstadkommas och medarbetarna får frihet att själva bestämma hur det går till. För att målstyrning ska fungera förutsätter det att det finns en vilja från ledningen att formulera tydliga mål samtidigt som det finns en förmåga att följa upp målen (Svensson, 1997). Med tydliga mål menar vi mål som är tillräckligt detaljrika, för att de ska kunna tolkas av berörda aktörer. Aktörer kan vara såväl medarbetare på ledningsnivå som på operativ nivå eller aktörer som av annan orsak påverkas av målet.

Siverbo (2010) beskriver ett problem där moderna styrverktyg tas i kraft utan att de gamla tas bort. Detta skapar osäkerhet och riskerar för mycket styrning i organisationerna.

Styrverktygens syfte är att vägleda samt motivera personal och att kunna påverka beteenden i syfte att arbeta i samma riktning. Det viktiga med styrningsarbetet är uppföljningen, där resultatet finns, för att få svar på om arbetet varit framgångsrikt eller inte. I offentlig verksamhet är det svårt att mäta resultat. En av svårigheterna är de alltför detaljerade målen som resulterar i att verksamhetscheferna saknar möjlighet att påverka utformningen av verksamheten (Siverbo, 2010). Enligt Siverbo (2010) är jämförelser något positivt som ger möjligheter att ta lärdom av varandras arbeten och ta till sig av lyckade resultat.

Vid tillämpning av målstyrning i offentlig verksamhet innebär det att riksdagen beslutar om nationella mål som sedan förs över till en decentraliserad nivå (Bastøe & Dahl, 1995).

Björkman & Lundin (2011) beskriver att riksdagen, fullmäktige respektive de folkvalda församlingarna bestämmer på respektive nivå om budget och medelsanvändning och andra



generella regler för befolkningen. De fattar även viktigare politiska beslut. Regeringen, som är den högsta myndigheten och kommunstyrelsen bereder och verkställer dem folkvalda församlingens beslut och de har även ett övergripande ansvar för den administration som krävs för uppgiften, nämligen förvaltningsmyndigheterna. Dessa förvaltningsmyndigheter utgörs av kommunala nämndemän och besluten som fattas tas av de förtroendevalda ledamöterna i nämnderna (Björkman & Lundin, 2011).

Bastøe & Dahl (1995) tar även upp viktiga faktorer för målstyrning: klargörande av mål, fullmakt och resultatansvar, systematisk mätning av att målen uppnås samt att ständigt söka information om vad det är som leder till resultat. Informationen ska sedan ligga till grund i utövningen av ledarskap. Det föreligger en svårighet gällande förverkligande av målstyrning: det kan förekomma bristande kunskap om målstyrning som styrmedel hos ledningen och det kan finnas för höga förväntningar på att arbeta med målstyrning (Bastøe & Dahl, 1995). För att kommunen och dess medlemmar ska kunna hantera mål och dess utförande är det viktigt att verksamheten arbetar med sina inre förutsättningar. De måste bygga upp strukturer för att kunna hantera mål och dess utförande (Knutsson, Mattisson, Ramberg, & Tagesson, 2006). Knutsson et al. menar att kommunen kan styra mot de mål som satts upp om det finns bra strukturer och en tydlig ansvarsfördelning i organisationen. Att alla ska vara delaktiga i målformuleringen är grundläggande för målstyrning men i praktiken kan det vara både orealistiskt och omöjligt. Ett exempel är politiskt satta mål vilket kan göra involvering av samtliga till en omöjlighet. Inom offentlig verksamhet fattas beslut om mål på överordnad nivå eftersom det ibland saknas ekonomiska eller personalmässiga resurser (Bastøe & Dahl, 1995).

Jacobsen och Thorsvik (2010) beskriver hur nedbrytning av mål sker i en organisation: ett mål konkretiseras och detta mål brukar oftast kallas huvudmål. Detta huvudmål konkretiseras vidare till delmål och detta utgör då en målhierarki med en kedja av medel och mål. Målhierarki finns för att säkerställa att alla aktiviteter bidrar till att uppnå organisationens överordnade mål. Överordnade mål är de huvudsakliga mål som ligger till grund för detaljerade delmål. Målhierarki innebär att övergripande mål bryts ner till delmål som kan brytas ner ytterligare till del-delmål (Rombach, 1991). Med delmål menas att det överordnade målet delas upp i mer hanterbara mål som tillsammans utgör det överordnade målet. Rombach (1991) delar Jacobsen och Thorsviks (2010) beskrivning av hur övergripande mål bryts ner till delmål och att de i sin tur, i lägre hierarki, bryts ner till del-delmål. Nedbrytning av mål i offentlig verksamhet är svårt då tolkningen av de övergripande målen ofta går isär. En lyckad

nedbrytning kräver tydliga mål och det är viktigt att alla mål (inklusive det övergripande målet) uttrycks i kvantitativa termer (Rombach, 1991).

## 1.2 Problemdiskussion

Anställdas inflytande och medverkan i målformuleringsprocesser är viktig, samt att målstyrning kräver aktivt stöd av ledningen. Målstyrning innebär att anställda ska arbeta mot de mål som sätts upp samtidigt som planering och kommunikation förbättras. Resultat måste följas upp och måluppfyllelse belönas på lämpligt sätt (Rombach, 1991). Rombach (1991) är kritisk till målstyrning inom offentliga organisationer, eftersom de ofta har svårt att uppfylla nödvändiga förutsättningar för målstyrning. Målen är många gånger oförenliga och oklara, vilket gör att det blir svårt att mäta resultaten. Förutsättningar för målstyrning är exempelvis: klara och tydligt formulerade mål eller att anställda medverkar i, samtidigt som de har inflytande över, målstyrningsprocessen. Andra viktiga förutsättningar för lyckad målstyrning är att resultat återförs och att måluppfyllelse belönas.

Ett problem med att mål utformas på högre nivåer är att det finns många aktörer med i målutförningsprocessen som alla har olika intressen. Styrkan med målstyrning är ändå att organisationen kan utforma mätbara och konkreta mål, allt från en generell till en enskild nivå. Det kan bidra till att skapa ökat sammanhang i hela organisationen (Bastøe & Dahl, 1995).

Liksom Bastøe & Dahl (1995) hävdar också Rombach (1991) att det i offentliga organisationer är svårt att involvera anställda i målformuleringsprocessen, på grund av de krav som demokrati ställer på styrning som sker politiskt. Då förutsättningar för målstyrning inte uppfylls är det osannolikt att de positiva effekterna med målstyrning uppträder i offentlig verksamhet. Både Bastøe & Dahl (1995) och Rombach (1991) beskriver en problematik i att målstyrning kräver god kunskap om vad målen kommer att spela för roll i framtiden då det finns svårigheter i att erhålla denna kunskap i komplexa organisationer, som offentlig verksamhet är.

Svensson (1997) förklarar att ledningen har ansvar för att målen förmedlas till berörda aktörer och även Merchant & Van der Stede (2012) menar att det är av betydande vikt att ledningen är tydlig och kommunicerar med resterande organisation för att medarbetarna ska få förståelse

för målen och dess innebörd. En viktig grund för beslutsfattande är kommunikation, där tydlig kommunikering av mål kan leda till att medarbetare motiveras till felaktiga handlingar och helt enkelt att fel beslut fattas.

För att målstyrning ska vara ett användbart styrsystem måste fastställda mål kommuniceras ut till anställda inom organisationen. De politiska målen måste sammanlänkas ned i organisationens nivåer (Pihlgren & Svensson, 1989) och ledningen måste vara tydliga med vad som gäller för berörda avdelningar (Merchant & Van der Stede, 2012). Offentliga organisationer är komplexa och det föreligger en problematik för politiker att formulera och fastställa mål (Pihlgren & Svensson, 1989), samt förekomma konsekvenser av negativa bieffekter vid nedbrytande av mål för cheferna (Rombach, 1991). Vi undrar om mål uppfattas och tolkas olika av cheferna inom samma organisation och vad det är som påverkar denna uppfattning.

### 1.3 Frågeställning

Studiens fokus är chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning. Chefernas förhållningssätt analyseras utifrån följande frågeställning:

- *Hur förhåller sig chefer på olika nivåer i en offentlig verksamhet till mål inom målstyrning?*

### 1.4 Syfte

Studien syftar till att bidra till fördjupad förståelse och kunskap om mål inom målstyrning i offentlig verksamhet, där avgränsningen är vilket förhållningssätt chefer på olika nivåer i verksamheten har till mål inom målstyrning.

## 2. Metod

*Detta kapitel beskriver de metoder som använts för att nå fram till resultat. Vi redogör för tillvägagångssätt samt kritiskt kommenterar hur och varför valda metoder lämpat sig bäst för denna studie.*

---

### 2.1 Metodval

I studiens uppbyggnad är det viktigt att det framgår vad tanken är bakom studiens upplägg och metoden beskriver processen fram till slutsats (Crescentini & Mainardi, 2009).

#### **Kvalitativ metod**

Syftet med denna studie är att analysera chefers förhållningssätt till verksamhetens mål vilket gjort att vi eftersträvat en djupgående förståelse. Detta har vi fått genom att använda oss av kvalitativ metod som Wallén (2010) klargör - är att tolka information. Tolkning kan ha olika innebörd för olika personer och det handlar om att ta in olika sinnesuttryck och fakta som sedan sätts in i ett sammanhang (Wallén, 2010). Detta sammanhang uppfattas sedan som något meningsbärande som leder till handling. Den kvalitativa metoden blir för oss ett naturligt val eftersom den kvalitativa metoden ger möjlighet till fördjupande kunskap och förståelse (Darmer & Freytag, 1995).

#### **Fallstudie**

Val av metod handlar om val av teknik (Bryman, 2008), hur material samlats till att utgöra ett användbart underlag och begreppet fallstudie betyder att undersökning sker på en mindre avgränsad grupp (Patel & Davidsson, 2011). Eftersom vi valt att studera socialförvaltningen som är en enskild verksamhet är det lämpligt att göra en fallstudie. Vid fallstudier är utgångspunkten att studera en verksamhet eller avdelning utifrån ett helhetsperspektiv, för att få ingående information inom valt område (Patel & Davidsson, 2011). Enligt Wallén (2010) är fördelen med fallstudier att man studerar vad det är som sker under verkliga förhållanden och att det går att få mycket kunskap om hela förloppet. Det är dock svårt att veta om det som studeras är vanligt förekommande i andra organisationer. De verkliga förhållandena är respondenternas erfarenheter som utgör empiri och även grunden för analysen. En fallstudie innebär nödvändigtvis inte att enbart en verksamhet studeras utan det finns även fallstudier

som innebär att två verksamheter studeras och jämförs med varandra (Wallén, 2010). Vi valde att göra undersökningen på en specifik verksamhet och studera denna mer djupgående då vi är intresserade av chefers förhållningssätt till målen inom samma verksamhet. Vi valde att inte göra en jämförande studie mellan kommuner eftersom vi anser att studiens frågeställning går att besvara genom att analysera en verksamhet. Detta innebär att vi inte vet om förhållningssättet till mål inom målstyrning är likadant inom socialförvaltningen i andra kommuner, vilket kan vara intressant att studera i vidare forskning.

### **Avgränsning**

Studien har avgränsats till socialförvaltningen i en kommun i Skaraborg. Fokus ligger enligt problemområdet på chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning vilket innebär att vi behöver djupgående förståelse och kunskap som erhålls via intervju inom fallstudien. Vid användandet av intervju som metod var det viktigt att känna till att det var respondentens tolkning av en situation, som sedan användes för analysen och resultatet. Vi har genomfört fem intervjuer på chefnivå och en gruppintervju med medarbetare på operativ nivå. Mer bakgrund om intervjuer finns under rubrik: val av respondenter.

## **2.2 Val av teoretisk referensram**

Problematik med målstyrning kan vara att mål kan tolkas och uppfattas olika av olika aktörer. Därför har vi studerat verksamhetens olika nivåer och därmed fått reda på respondenternas olika tolkningar och uppfattningar. Vi ville först skapa förståelse för målstyrning som styrsystem och fokuserar mycket på målstyrning ur ett normativt perspektiv. Vi beskriver även målens väg genom verksamheten eftersom vi valt att studera chefer ur olika hierarkiska nivåer. Vid utformandet av mål är det viktigt att förstå vad målen kommer att ha för betydelse i framtiden (Bastøe & Dahl (1995), Rombach (1991)). Vi beskriver även den offentliga verksamheten och det kommunala arbetet eftersom socialförvaltningen ingår i dem båda och vi anser därför att det är viktigt att förklara dess innebörd. Slutligen sammanlänkar vi tidigare forskning av mål inom målstyrning med den institutionella teorin. Denna teori använder vi för att förklara den social-kulturella påverkan som ligger till grund för målen och för chefernas förhållningssätt. Det är genom Scotts tre pelare: den regulativa pelaren, normativa pelaren och den kognitiva pelaren, som vi kopplar mål inom målstyrning med chefernas förhållningssätt.

Pelarna hjälper till att skapa stabilitet i sociala livet (Scott W. R., 2003) och enligt Tengblad (2006) klassificerar Scott olika regler som betonas. Dessa regler formar människors beteenden och vi fokuserar på vilket sätt chefer förhåller sig till mål inom målstyrning enligt dessa regler.

I analysen fokuserar vi på fem nyckelord: Målstyrning, mål, kommunikation, värderingar och arbetssätt. Dessa nyckelord finns med i teorikapitlet och betonas i såväl empiri och analys.

## 2.3 Datainsamling

### Val av respondenter

Vi har studerat offentlig verksamhet med avgränsning till socialförvaltningen i en kommun i Skaraborg. Orsaken till detta val är att de använder sig av målstyrning och att vi fått möjligheten att genomföra intervjuer på fler nivåer i verksamheten. Vi känner även till socialförvaltningens arbete eftersom vi båda varit anställda inom förvaltningen i andra kommuner och vet därmed att det är en komplex verksamhet.

Eftersom studien förklarar chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning har vi valt att intervjua chefer på olika nivåer i verksamheten. Vi har intervjuat ordförande för socialnämnden och socialförvaltningschefen som representerar den strategiska nivån för verksamheten. På operativ nivå är respondent A, B och C enhetschefer/avdelningschefer inom äldre- och handikappsomsorg samt familj- och individomsorg. Socialnämndens ordförande och socialförvaltningschefen har direktkontakten mellan förvaltningen och kommunpolitiken. Enhetscheferna råder över operativ nivå och är i direkt kontakt med socialförvaltningschefen. Tre medarbetare på operativ nivå som har genom gruppintervju besvarat frågor, gällande medarbetarnas uppfattningar om målen, som cheferna gjort antaganden om och därmed bekräftat att chefernas lämnade svar överensstämmer med medarbetarnas syn på arbetet. Vi erhåller även ett etiskt förhållningssätt då vi låter respondenterna vara anonyma.

Vi ville se målstyrningen ur de olika nivåernas perspektiv och därmed de olika chefernas förhållningssätt till målen. Om vi fokuserat på respondenter från endast en nivå hade resultatet enbart speglat den nivåns perspektiv av verksamhetens förhållningssätt, vilket hade inneburit att resultatet inte skulle besvara studiens syfte. Genom att följa målens väg genom hela

verksamheten ökar förståelsen och kunskapen om hur olika nivåer arbetar med mål inom målstyrning. Vi anser att det är viktigt att inleda med ett helhetsintryck för att förstå förhållningssättet till målen.

Regeringsdokument och kommunens verksamhetsplaner har studerats för att erhålla en bild av verksamheten och hur verksamheter med politisk styrning ser ut.

*Tabell över intervjuer (Andersson & Blanehögh, 2013)*

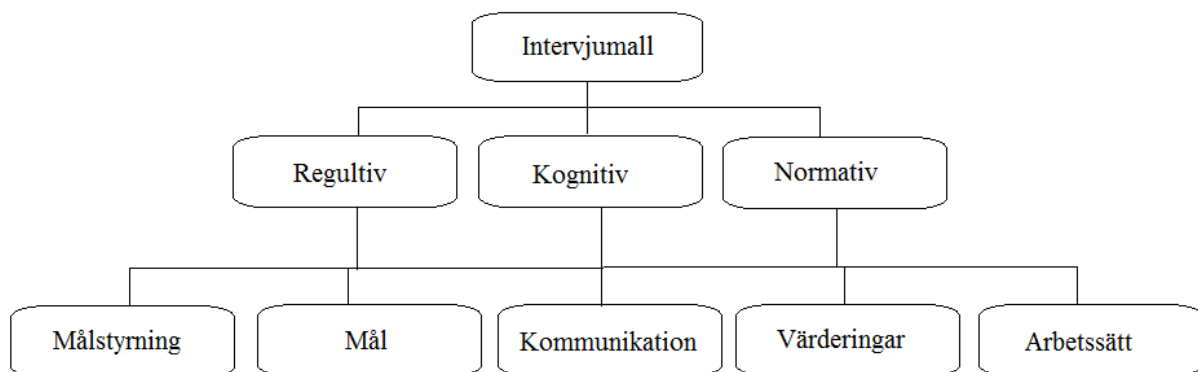
	<b>Tid för intervju</b>	<b>Datum</b>	<b>Plats</b>
<b>Socialnämndens ordförande</b>	00:32:50	3 maj 2013	Lobby, ej relaterad till arbetsplats
<b>Socialförvaltningschefen</b>	1:07:23	3 april 2013	Socialförvaltningschefens kontor
<b>Respondent A</b>	00:27:45	24 april 2013	Hemma hos Respondent A
<b>Respondent B</b>	00:43:08	11 april 2013	Respondent B kontor
<b>Respondent C</b>	00:51:46	15 april 2013	Respondent C kontor
<b>Medarbetare</b>	00:09:16	7 maj 2013	Konferenslokal på arbetsplatsen

Orsaken till att intervjuerna har stor varierad tid är att det endast avser den tid som inspelningen var igång. Samtal innan och efter inspelningen är ej registrerad. Tidens längd varierar även då respondenterna i vissa fall svarat ingående och fått med flera av våra frågor i ett enda svar. Vi har därför inte behövt ställa samtliga frågor eftersom frågorna ändå besvarats. Platsen är i sig inte avgörande för några svar men det ger en bild av den miljö som respondenten befunnit sig i vid intervjutillfället. Platsen avgjordes genom överenskommelse och respondentens önskemål.

## Intervjumall

Utformandet av intervjumall samt val av respondenter har varit en viktig del av studien och dess trovärdighet. Intervjumallen har fungerat som grund vid samtliga intervjutillfällen och frågorna har utgångspunkter ur den institutionella teorin och Scotts tre pelare. Dessa pelare utgör grunden för vår analysmodell (se figur 2) och intervjumallens utförande har därmed varit mycket viktigt. För studiens trovärdighet var valet av respondenter avgörande. Respondenternas svar har verifierats genom att intervjua fyra hierarkiska nivåer där antaganden från chefer följts upp i intervjuer med över- och underliggande nivå.

Primärdata är det eget insamlade underlaget (Andersen & Schwencke, 2010) som i denna rapport hämtats genom intervjuer och som hjälpmedel skapades en intervjumall för att vägleda oss vid val av frågor. Intervjuerna har spelats in med respondenternas tillåtelse för vår egen skull för att vi ska komma ihåg vad som har sagts samt för att säkerställa att vi återberättar korrekta fakta från respektive respondent. Intervjuer är ett lämpligt tillvägagångssätt då det ger möjlighet till fördjupad kunskap om tolkningar och uppfattningar.



Figur 1 Andersson & Blanehögh (2013) Intervjumallens kopplingar

## 2.4 Sammanställning av empiri

Det empiriska materialet har analyserats genom att upprätta tabeller som visar chefsnivå samt Scotts regulativa, normativa och kognitiva pelare. Innehållet i samtliga tabeller analyseras sedan genom diskussion följt av en sammanfattning av tabellerna. Orsaken till att upprätta



tabeller är att ge en klar bild som sammanfattar teori och empiri samt att en analyserande diskussion vidareutvecklar tabellerna för att tydliggöra sambandet. Ett alternativ hade varit att skriva analysen i löpande text vilket ger risk för onödiga upprepningar av förklaring samt att det inte ger samma klara bild som vi anser att tabeller gör.

## 2.5 Analys

När vi träffade respondenterna sökte vi svar på hur mål inom målstyrning används och tolkas. Genom respondenternas svar kan vi kombinera målen inom målstyrning med Scotts tre pelare för att sedan analysera chefernas förhållningssätt. Vi eftersökte information från socialnämndens ordförande som kunde ge oss bilden av vart målen har sin grund och hur tankarna kring målen kan översättas till att passa verksamheten. Socialförvaltningschefen har en viktig position gällande målstyrning som styrsystem och är den chef med störst ansvar för verksamheten varpå det är viktigt för studien att analysera hur hen förhåller sig till målen inom målstyrning. Enhetscheferna/avdelningscheferna är på den nivå i verksamheten som samordnar målen till det operativa arbetet och är de chefer som ska styra sina medarbetare i rätt riktning. Därför är deras arbete med mål och tankar kring målen viktiga för att beskriva förhållningssättet. Medarbetarna är den grupp som kan styrka chefernas svar, till exempel om det är tillräckligt att följa upp målen en gång varje år, eller om målen är så tydliga som cheferna anser.

Det är viktigt att det inte sker några misstolkningar av respondenternas svar. Vi måste förstå vad respondenterna menar och utveckla våra verktyg för att studiens trovärdighet ska erhålla god kvalitet. Detta tillvägagångssätt baseras på Patel & Davidssons (2011) beskrivning om hur bearbetning av data sker vid kvalitativ metod. Ett exempel är att otydligt ställda frågor kan resultera i otydliga svar eller att svaret vi fått inte tolkas korrekt av oss som bearbetar svaren.

Genom vetenskapliga artiklar och litteratur inom valt område erhöles den kunskap om mål inom målstyrning som krävdes för att förstå och analysera insamlad data. Den tidigare forskningen har fått bilda den teoretiska referensram som är utgångsläget för hur vi valde att forma empiriavsnittet. Empirin är upplagd genom löpande texter där respondenternas svar kombineras under noga valda rubriker. Rubrikerna som förklarar textens innehåll är utvalda

för att anpassas till analysmodellen och tabellerna som är basen för analysen. Anledningen till detta upplägg är att få en tydlig koppling mellan studiens teori, empiri och analys. Genom en tydlig koppling mellan studiens kapitel vill vi göra studien lätt att överskåda. Vi anser att tydlighet kan lyfta intresset för studiens innehåll.

Teorin beskriver på ett normativt sätt hur målstyrning bör fungera som styrsystem och för att förstå chefers förhållningssätt är det viktigt att förstå hur arbetet med målstyrning går till. Den institutionella teorin förklarar varför människor inom institutioner gör som de gör, det vill säga människans förhållningssätt inom institutioner. Genom att kombinera målstyrning som styrmedel med den institutionella teorin och Scotts tre pelare kan vi besvara hur människor inom en målstyrd verksamhet agerar och vad deras agerande beror på.

## 2.6 Metodkritik

Eftersom empiriavsnittet utgörs av en fallstudie med flertalet intervjuer är det viktigt att ta hänsyn till att svaren är respondenternas egen uppfattning som sedan bearbetas och tolkas. Det är olika fakta, minnen och sinnesuttryck som sätts i ett sammanhang och uppfattas som något meningsbärande vilket sedan leder till handling (Wallén, 2010).

Genom den kvalitativa metoden har vi erhållit djupare kunskap om chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning. Detta beror på att vi tagit del av respondenternas erfarenheter och sökt koppling till teorin för att förstå helhetsbilden gällande styrsystemet. Utifrån helhetsbilden har vi tillämpat respondenternas svar för att ingående analysera förhållningssättet genom de tre pelarna. Erfarenheter från verksamheten ger den förankring till verkligheten som vi eftersträvat för att se likheter eller olikheter mot tidigare forskning. Genom att jämföra vårt empiriska material med tidigare forskning ökar vår förståelse för styrsystemet och vi kan därmed göra bättre bedömningar och mer konkreta utlåtanden. Om vi endast skulle utgå från en fallstudie utan att tillämpa teori skulle vårt resultat bli mer av en berättelse om socialförvaltningens arbete vilket inte är vår avsikt.

Vi är medvetna om att respondenternas svar troligtvis blivit annorlunda om vi valt att studera en annan förvaltning i den offentliga verksamheten där det finns tydligare och mer mätbara mål. Därmed vill vi poängtera att socialförvaltningens arbete som utgår från människors olika

livssituationer troligtvis är svårare att styra än verksamheter som kan utgå från konkreta underlag genom att till exempel göra beräkningar för att fatta beslut om målens riktning.

## 2.7 Trovärdighet, begränsningar och brister

Eftersom vi avser att studera olika nivåer har vi inom fallstudien intervjuat olika chefsnivåer inom socialförvaltningen. De olika nivåerna representerar fyra hierarkiska nivåer som på olika sätt arbetar med mål inom målstyrning. Detta gör att vi kommer åt en helhetsbild, av målstyrningen, som vi anser är viktig för att öka förståelsen för hur cheferna förhåller sig till målen. Genom att studera hur cheferna inom de olika nivåerna arbetar med mål och hur de genomsyrar verksamheten får vi klarhet i deras förhållningssätt till målstyrningsarbetet. Vi anser att vi återger en trovärdig bild av det verkliga förhållandena eftersom vi utgår från respondenternas svar och genom kopplingar till tidigare forskning. Vi valde att beskriva empiriskt material med anonymitet av respondenterna vilket gör att trovärdigheten kan sjunka. Orsaken till att vi anser att trovärdigheten kan sjunka är att det inte går att verifiera de svar och citat som lämnats av respondenterna. Vi valde ändå att alla respondenter skulle utgå från samma punkt och lämna sina svar utan att behöva tänka på att någon kommer läsa just deras åsikter.

Vi finner begränsning gällande tid. Om studien löpt över en längre tidsperiod hade vi kunnat göra en större studie och eventuellt jämföra olika förvaltningar inom samma kommun. Alternativt jämföra socialförvaltningen i olika kommuner för att belysa olikheter eller likheter. Det skulle som exempel kunna ge intressanta svar om arbetet sett olika ut. Trots tidsbegränsningen så anser vi att resultatet av studien är tillräckligt talande och vår upplevelse är att vi inte skulle få andra svar om vi använt fler respondenter än de vi har, inom vald kommun. Samtidigt är vi medvetna om att fler respondenter kan innebära en än mer trovärdig studie.

Studiens resultat går att tillämpa i samtliga verksamheter som arbetar med målstyrning som styrsystem. Vi ger förståelse för hur strukturen och människan måste fungera tillsammans och att alla lösningar inte blir bäst av att ansvarig bara fatta rationella beslut.

En brist kan vara att vi inte varit tillräckligt förberedda inför första intervjun. Vi hade förberett frågor efter mallen men svaren vi fick var inte enligt våra förväntningar. Det gjorde

att vi inte styrde intervjun på det sätt vi planerat eftersom vi inte var beredda på att vi var oförberedda. Vi kan vända detta till en fördel genom att vi vidareutvecklar vår egen förmåga att intervjua och bli medvetna om vikten av förberedelsearbete.

### 3. Teori

*I teoriavsnittet beskrivs relevant forskning i ämnet från litteratur samt vetenskapliga artiklar i syfte att stärka det egna bidraget och ge förståelse och förstärkning till resultatet.*

---

#### 3.1 Mål och målstyrning

##### Målstyrning

År 1954 presenterade Peter Drucker målstyrning i *The Practice of Management* (Lindberg & Wilson, 2011). Målstyrning innebär att mål anges för en verksamhets delar eller som helhet och målen kontrolleras för att se om de har uppnåtts. Ledning för förvaltningar och avdelningar har som ansvar att kommunicera ut vad som ska åstadkommas och medarbetarna får större frihet att själva bestämma hur det går till. För att målstyrning ska fungera förutsätter det att det finns en vilja från ledningen att formulera tydliga mål samtidigt som det då finns en förmåga att följa upp målen (Svensson, 1997). Målen går från att vara övergripande till att konkretiseras på samtliga organisationsnivåer samt att de tydliggörs för enskilda medarbetare. Medarbetaren får förståelse för satta mål och förstår hur dess egna bidrag påverkar även de övergripande målen (Lindberg & Wilson, 2011). I organisationers målbeskrivningar ska det framgå vilket resultat de syftar till att uppnå. Målsättningen finns till för att styra i en given riktning och innefattar att målet måste vara meningsfullt och innehålla väsentliga resultat för sitt syfte. Målstyrning ger utrymme för medarbetarnas kreativitet och med styrsystemet inses fördelarna med att ta användning av deras kompetenser och engagemang. Det kan ligga i medarbetarens eget intresse att få utnyttja sin kreativitet för att utvecklas och vilja bidra till organisationens framgång (Svensson, 1997).

Centralt för målstyrning är att mål utvecklas med anställdas deltagande och på så vis ökar de anställdas motivation och drivkrafter att arbeta mot målen. Därmed finns inga större behov av kontrollsystem då de anställda själva står för kontroll av målen. Det är inte realistiskt att alla kan vara del av målformuleringsprocessen. Det är många individer och många individuella mål som är svåra att ena. Särskilt svårt blir det inom offentlig verksamhet eftersom övergripande mål skapas utanför verksamheten, till exempel politiskt (Bastøe & Dahl, 1995).

Målstyrning är vanligt förekommande inom offentlig verksamhet (Svensson, 1997) och Svensson (1997) redogör för att målstyrning även handlar om ta vara på de erfarenheter och kompetenser som finns i organisationen, samtidigt som det är politiker i offentliga organisationer som styr och ansvarar för resurser till de verksamheter där medborgare får mest nytta av dem. Det innebär att ledningen i organisationen ska precisera vilka effekter medborgare kan förvänta sig utifrån de resurser som avsätts. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskriver att offentlig sektor i större utsträckning använder målstyrning och att verksamheter behöver mål i syfte att beskriva för medarbetarna vad som förväntas av dem samt att visa verksamhetens intresser vilken riktning verksamheten styr åt (Sveriges kommuner och landsting, 2010).

## **Mål**

Mål har tre syften. Det första syftet är att beskriva organisationens framtida tillstånd som genom aktiviteter eftersträvar att förverkligas. Målens andra syfte är att rättfärdiga organisationens existens som innebär att organisationen lyfter fram vad de finns till och varför. Tredje syftet med mål är att de fungerar som grund för utvärdering. Genom att kontrollera måluppfyllelsen framgår om organisationen klarar av att leva upp till krav och förväntan (Bastøe & Dahl, 1995).

Målen kan vara av olika betydelse och det bör i förtydligande syfte framgå om de avser resurser, prestationer eller resultat. Mål kan vara utformade på olika sätt, det behöver inte enbart vara mål i ekonomiska mått utan målen kan även syfta till att uppnå marknadsandelar eller att organisationens huvudsakliga mål är att överleva (Brunsson, 2005).

För att förstå hur mål kan användas bör det först finnas kunskap om vad mål innebär och hur mål fastställs. Mål på överordnad nivå kan bestå av paragrafer och regelverk och rör syftet för organisationen (Bastøe & Dahl, 1995). Dessa regelverk kan vara svåra att få grepp om och det finns en risk för målkonflikter. Vår mening med målkonflikt är att det uppstår motsättning mellan målen som kan kräva förhandling och eventuellt framtagna av nya mål eller omformulering av mål. Om målen är motstridiga är det svårt för berörda aktörer att tyda dem och arbeta mot att uppnå dem. Övergripande mål kan arbetas fram genom en kreativ process med medverkande från flera nivåer. Mål är svåra att utforma och det kan även vara svårt att veta på vilka nivåer detaljerad information ska hanteras. Det kan finnas meningar om att ledningsnivåer endast ska arbeta med övergripande nivå medan detaljer hanteras i lägre nivåer (Brunsson, 2005).

Vilka mål som är viktiga är upp till beslutsfattarna och det beror hela tiden på hur situationen ser ut för organisationen. Det är viktigt för beslutsfattare att nå mål men ett hinder kan vara restriktioner som organisationen måste förhålla sig till. Restriktioner begränsar handlingsfriheten som beslutsfattarna vill ha för att nå sina mål (Brunsson, 2005). För mycket detaljer i stora mängder planeringsunderlag försvårar enligt Brunsson (2005) för beslutsfattare vid behov av förändring. Det kan krävas mycket arbete och resurser i form av tid och pengar för att arbeta fram nya planeringsunderlag. I vissa fall behålls gamla underlag som inte når upp till egentliga behov och krav, för att arbetet med att ta fram nya underlag kräver för mycket arbete och resurser. Mål kan även vara sammanfattningen av beslutsfattarens tidigare kunskap och erfarenheter. Om så är fallet är det inte framtiden som arbetet genom målen strävar mot, utan ett resultat av gamla erfarenheter som inte är realistiska för de nya målen (Brunsson, 2005).

### 3.2 Nedbrytning av mål

Lindberg & Wilson (2011) menar att alla inom organisationen kan delta och motiveras till att förbättra effektiviteten med grund i tydliga och mätbara mål. Ur chefens perspektiv handlar det även om att kunna kontrollera sin egen prestation och sträva efter att utföra ett bra arbete. När målen är fastställda och förståelse och kommunikation är under pågående process måste arbetet fortgå med att uppnå målen. Produktivitet kallas ibland inre effektivitet och handlar enligt Brunsson (2005) om att ”göra saker rätt”. De pengar som satsas (till exempel utbetald lön) ska ge så mycket som möjligt (till exempel arbetsinsats). Yttre effektivitet handlar om att ”göra rätt saker” och innebär att de resultat som organisationen erhåller är till nytta för de som ska betala för dessa tjänster/produkter (Brunsson, 2005). Effektiviteten i den offentliga sektorn är svårare att greppa än effektiviteten inom producerande organisationer. Inom produktionen kopplas ofta kvalitet till kostnad då kostsamma varor ofta erhåller en högre kvalitet medan varor där besparing på kostnaderna gjorts, brister i kvalitet. Tjänsterna inom den offentliga verksamheten är inte vinstdrivande men ställer höga krav på kvalitet (Murray, 1987).

Målstyrning är inte enbart en styrfilosofi utan även en disciplinerad och formell administrativ process. Denna process består av målnedbrytning och målidentifikation. Målidentifikation består av val av viktiga nyckelområden: konkret målformulering, dialog och kontrakt,

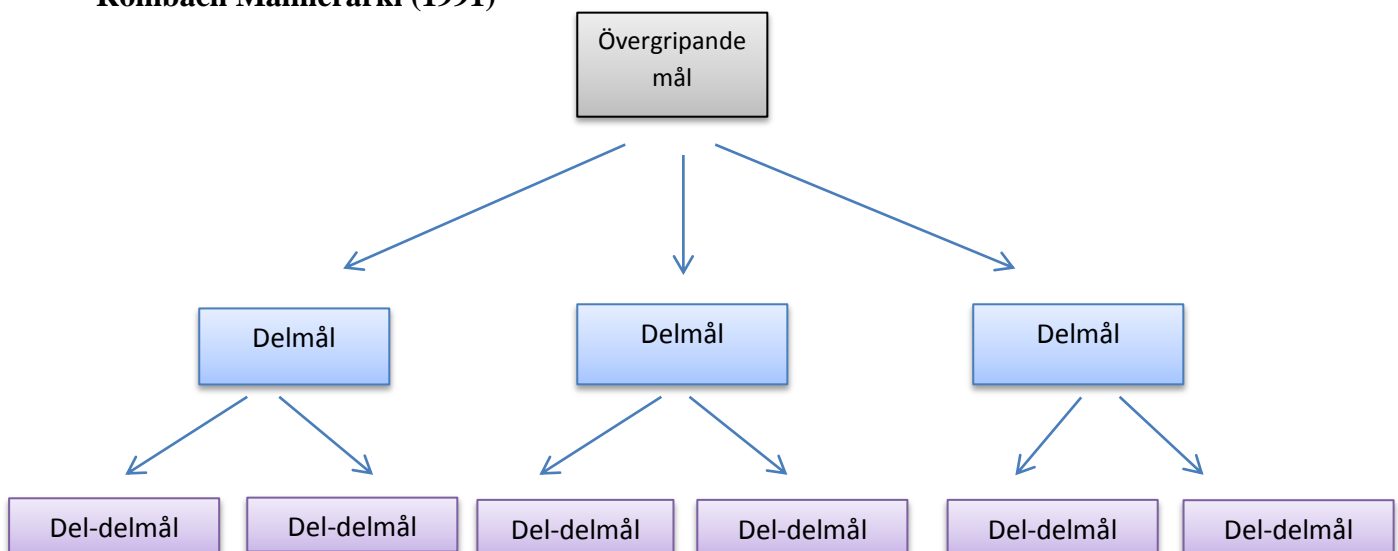
verksamhetsplanering och genomförande samt resultatuppföljning och korrigerande åtgärder. Dessa moment kan ge ett intryck av att processen är tidsbegränsad, vilken den inte är. Målstyrningsprocessen kräver ”omtagningar” och dialoger mellan olika nivåer. De mål och delmål som fastställs måste förankras både vertikalt och horisontellt i organisationen vilket innebär mycket förhandlingar och justeringar (Pihlgren & Svensson, 1989).

Nedbrytning av mål sker i en organisation enligt följande: ett mål konkretiseras och detta mål brukar oftast kallas huvudmål (Jacobsen & Thorsvik, 2010). Detta huvudmål konkretiseras vidare till delmål och detta utgör då en målhierarki med en kedja av medel och mål.

Målhierarki finns för att säkerställa att alla aktiviteter bidrar till att realisera, alltså uppnå organisationens överordnade mål. Rombach (1991) delar Jacobsen och Thorsviks (2010) beskrivning av hur övergripande mål bryts ner till delmål och att de i sin tur i lägre hierarki bryts ner till del-delmål. Han menar även att nedbrytning av mål i offentlig verksamhet är svårt då tolkningen av de övergripande målen ofta går isär. Dessutom förespråkar Rombach (1991) att en lyckad nedbrytning kräver tydliga mål och det är viktigt att alla mål (inklusive det övergripande målet) uttrycks i kvantitativa termer.

Det förekommer i offentlig verksamhet att det finns flera mål som inte är förenliga och genom målstyrning kan sådana målkonflikter bli synliga.

### Rombach Målhierarki (1991)



Figur 2 Målhierarki Rombach (1991) ur boken ”Det går inte att styra med mål”



Enligt Rombach (1991) kan en målhierarki se ut som visas i figur 1. De organisatoriska målen är de övergripande målen som på lägre hierarkisk nivå bryts ner till delmål och sedan till del-del mål. Nedbrytning av mål i offentliga organisationer är att betrakta som svårt då tolkningen av det övergripande målet ofta går isär och detta är ett problem som är svårt att ta sig förbi. För att skapa en målhierarki nämner han ett sätt för att åstadkomma detta: Alla delmål tillsammans utgör målen på en högre hierarkisk nivå. Om alla del-del mål uppfylls, kommer delmålen att uppfyllas vilket innebär att även de övergripande målen uppfylls. För att nedbrytning av mål ska vara tydlig är det viktigt att alla mål (inklusive det övergripande målet) uttrycks i kvantitativa termer (Rombach, 1991).

Rombach (1991) hävdar också att det kan förekomma negativa bieffekter av att bryta ner delmål. Del-del mål kan tänkas motverka uppfyllandet av delmål eftersom det inte alla gånger tagits hänsyn till i en nedbrytningsdiskussion och en annan bieffekt kan vara att mål vanligtvis konkurrerar med varandra, genom att ett mål uppfylls motverkar det uppfyllandet av ett annat.

Då det krävs en ökad flexibilitet inom offentliga organisationer blir idén om målhierarki svår att anpassa (Rombach, 1991). Ökad flexibilitet innebär att det krävs ökad decentralisering och detta är ett begrepp som innebär fördelning av inflytande och befogenheter (Sanderberg & Sturesson, 1996). För att kunna framställa en målhierarki menar Rombach (1991) att det förutsätter en organisation som är hierarkisk samt har tydlig och stabil ansvars- och befogenhetsfördelning. Sanderberg & Sturesson (1996) förklarar att decentralisering inte enbart innebär att flytta ut befogenheter från centrum utan att även få ledningen att ge medarbetarna möjligheter och förutsättningar att styra sig själva. Decentralisering måste byggas på ett medvetet politiskt val där enheter ges större ansvar och frihet men det kräver också att ledningen är tydliga med vilket resultat som ska uppnås. Eftersom offentliga organisationer är komplexa finns det mycket riktlinjer och regler som gör att människor i organisationen inte får den handlingsfrihet som de behöver (Sanderberg & Sturesson, 1996).

Rombach (1991) beskriver även att målstyrning har en tendens att leda till stelhet längre ner i organisationer och problem som uppkommit i en tidigare tidsperiod kan falla till sidan eftersom det är de nuvarande målen som står i centrum. Han menar att målstyrning kräver god kunskap om vad målen kommer att spela för roll i framtiden, men att det kan vara svårt att erhålla denna kunskap. Det är svårt för politiker att formulera och fastställa mål och det krävs mycket kunskap och information om verksamheten. Att sätta nya mål innebär en förändring för alla i organisationen att arbeta efter och Sanderberg & Sturesson (1996) menar att alla

förändringar i grund och botten måste kopplas till förmågan att förändra attityder och värderingar hos dem som arbetar i organisationen. Målstyrning förutsätter att det går att skapa acceptans och förståelse av människor som berörs av detta, och därför är kommunikation och samtal avgörande för att lyckas med denna process (Sanderberg & Sturesson, 1996).

### 3.3 Målstyrning i offentlig verksamhet

Vid tillämpning av målstyrning i offentlig verksamhet innebär det att riksdagen beslutar om nationella mål som sedan förs över till en decentraliserad nivå (Bastøe & Dahl, 1995). Den decentraliserade nivån är kommunen som är en juridisk person och de olika organen som finns i kommunen ses som en del av denna. Kommunen ses också som en spegelbild av staten. De kommunala nämnderna utgör förvaltningsmyndigheter och de som är beslutsfattande är de förtroendevalda ledamöterna i de olika nämnderna. Under dessa nämnder finns i allmänhet en rad olika institutioner där verksamheten bedrivs av anställda, till exempel vården. Den kommunala verksamheten speglar vad kommunen måste göra till följd av lagstiftningen och samtidigt vad de får göra utifrån vad den kommunala självstyrelsen ger för drag av frihet utifrån vad kommunen har för resurser och också i förhållande till staten (Björkman & Lundin, 2011).

Viktiga faktorer inom målstyrning är: klargörande av mål, fullmakt och resultatansvar, systematisk mätning av att målen uppnås och att ständigt söka information om vad det är som leder till resultat. Denna information ska sedan användas för att utöva ledarskap. Att förverkliga målstyrning är svårt då det förekommer bristande kunskap om styrsystemet men också för att det finns för höga förväntningar med att arbeta med målstyrning som arbetsätt (Bastøe & Dahl, 1995). För att kommunens alla medarbetare som finns i organisationen ska kunna hantera mål och dess utförande är det viktigt att organisationen arbetar med sina inre förutsättningar. De måste bygga upp strukturer för att kunna hantera mål och dess utförande och genom att göra detta kan kommunen styra mot de mål som satts upp om det finns bra strukturer och en tydlig ansvarsfördelning i organisationen (Knutsson, Mattisson, Ramberg, & Tagesson, 2006).

Rombach (1991) förklarar att målstyrning innebär att anställda ska arbeta mot de mål som satts upp, planering och kommunikation förbättras och fler anställda upplever nöjdhet. För att

målstyrning ska uppnå dessa effekter räcker det inte med att ledningen bestämmer att det ska bli så. För att målstyrning ska uppnå dessa effekter måste klara mål formuleras och anställda måste ha inflytande och medverka i målformuleringsarbetet. Resultat måste kunna följas upp och mätas, en måluppfyllelse ska på något sätt belönas samt att målstyrningen aktivt ska stödjas av ledningen. Offentliga organisationer har svårt att uppfylla nödvändiga förutsättningar för målstyrning eftersom målen många gånger är oförenliga och oklara vilket gör att det är svårt att mäta resultaten. I offentlig verksamhet är det även svårt att involvera anställda i målformuleringsprocessen på grund av de krav som demokrati ställer på styrning som sker politiskt. Då förutsättningarna för målstyrning inte uppfylls är det osannolikt att de positiva effekterna med målstyrning uppträder i offentlig verksamhet (Rombach, 1991).

Målstyrning började tillämpas i offentliga organisationer för att behålla politisk styrning samt klara strävandet efter decentralisering. Denna strävan framhålls av kommunallagen där politikerns uppgift är att prioritera mål, kvalitet, omfattning och inriktning (Sanderberg & Sturesson, 1996). Enligt Rombach (1991) är politikerns uppgift att formulera och följa upp de övergripande målen, men sedan är det upp till verksamheten att ta ansvar för målstyrningen och att målproblem löses.

För att målstyrning ska fungera krävs formulering av tydliga mål samt uppföljning i form av resultat (Sanderberg & Sturesson, 1996). I tidigare forskning har Sandberg & Sturesson (1996) lyft fram att målstyrning varit otydlig och diffus då fokus har legat på vägledning i verksamheterna snarare än resultatkrav. I offentlig sektor är det svårt att definiera mätbara och klara mål och detta beror på att ett enkelt mål saknar koppling till ett delmål (Bastøe & Dahl, 1995). En annan orsak kan vara att det saknas vinstmotiv vilket gör att målstyrning blir svårare. Mål i offentlig organisation är oprecisa, allmänna och tvetydliga (Bastøe & Dahl, 1995) och en orsak till att mål kan vara oprecisa kan bero på att det ibland förekommer att de angivna målen skiljer sig från de verkliga och detta innebär då en oklarhet. Bolman & Deal (2010) beskriver organisationer som komplexa och rymmer många uppfattningar och tolkningar.

Politiker använder metoder för att styra den offentliga organisationen och tjänstemän är enligt Rombach (1991) de som upplever det största missnöjet. Tjänstemän beskriver detta som problematiskt, det kan exempelvis vara så att politiker fattar detaljbeslut och blandar sig i verksamheten. Många av de metoder som de använder sig av går inte att kombinera med målstyrning i offentlig verksamhet.

Enligt Rombach (1991) styr chefer som de själva blir styrda. De bygger upp säkerhetsmarginaler för att sedan trycka ansvaret neråt i organisationen för att försäkra sig om att de kommer att klara det egna resultatet. Han förklarar även att misslyckande i målstyrning hänvisas till ledningen och som chef vill man inte ses som misslyckad.

Målstyrningsprocessen ska tas på allvar för att målstyrning ska vara framgångsrikt och specifika och mätbara mål är en faktor som påverkar resultat positivt (Rombach, 1991).

Eftersom den offentliga sektorn leds av myndigheter blir det svårt att använda målstyrning som styrmedel. Rombach (1991) menar att partier och politiker förväntas ha åtskilda åsikter och de är där för att företräda väljarna. Dessa skillnader ska vara tydliga under mandatperioden och ledningen för offentliga sektorns organisationer ska därför vara oense. Det är inte lätt för politiker och partier att vara konstant oense då de arbetar tillsammans under längre tid. Genom att använda målstyrning inom politik innebär det att politiken blir mindre synlig eftersom mål måste ligga på en abstrakt nivå. Det finns även risk för att de övergripande målen gör att partier skulle ha svårt att komma överens om de övergripande målen (Rombach, 1991).

Om man bortser från de eventuella problem som redan uppstår vid implementering av målstyrning finns det enligt Rombach (1991) även andra brister med olika styrtekniker. Styrtekniker ger ingen ledning om hur målhierarkier ska se ut och hur mål ska brytas ned. Det är även oklart hur negativa bieffekter av målstyrningen ska hanteras. En annan risk med olika styrtekniker är att det oftast finns en orealistisk uppfattning om hur organisationer styrs och hur beslut fattas (Rombach, 1991).

Vid resultatuppföljning anser Pihlgren & Svensson (1989) att de anställdas och politikernas roll blir tydligare. Politiker kan exempelvis fånga upp önskemål, krav och behov från kommuninvånarna, men också ange tydliga och klara mål för verksamheten. De kan även ägna mer tid åt att följa upp resultaten av verksamheten vilket är viktigt eftersom målstyrning förutsätter att resultaten följs upp genom en formulerad och strikt process som i sin tur bildar underlag för åtgärder. Politikerna har som viktig uppgift att kontrollera att invånarna får se huruvida resultaten blivit uppfyllda. På statlig nivå är syftet med utvärdering av mål att se i vilken grad som verksamhetsmålen har uppnåtts, eftersom det då går att identifiera vilka problem som kan uppstå vid målstyrning (Pihlgren & Svensson, 1989).

### 3.4 Kommunikation i offentliga organisationer

Sanderberg & Sturesson (1996) förklarar att styreffekterna i organisationen beror på människorna i den. Det räcker inte enbart med att kommunstyrelse eller kommunfullmäktige fattar beslut utan det handlar om sociala relationer, förtroende, tillit, motivation och värderingar. Dessa faktorer finns hos en grupp människor som i bästa fall arbetar för ett gemensamt mål. För en god relation krävs god kommunikation och organisationen måste kommunicera och vara tydliga gällande sina mål för att anställda ska arbeta i rätt riktning och med önskat beteende (Lebbin, 2007). Hur anställda beter sig kan bero på olika faktorer men en viktig faktor för många sammanhang är graden av kommunikation och förståelse. För att anställda ska få förståelse för målen är det viktigt att ledningen kommunicerar och är tydliga med vad som gäller för berörda avdelningar (Merchant & Van der Stede, 2012). Om kommunikation och tydlighet saknas blir det oerhört svårt för medarbetaren att uppnå målen då de inte känner till vad som ska uppnås. Kommunikationen är även en viktig grund i beslutfattande då otydligt kommunicerade mål kan leda till att fel beslut fattas och medarbetare kan motiveras till felaktiga handlingar.

Budgetramar är en slags styrsignal som kommunfullmäktige eller kommunstyrelse sänder vidare till olika förvaltningar och för att denna styrsignal ska få styreffekt måste det finnas en fungerande dialog där motivering, motiv och incitament utgör diskussionen. Denna dialog är viktig eftersom den sägs utgöra kommunledningens samordningsuppgift. Dock är det viktigt att nå kulturen i organisationen eftersom den antingen förstärker eller försvagar styrsignalen som skickas (Sanderberg & Sturesson, 1996). Organisationen vinner på att fråga de anställda vad de förväntar sig av ledarskapet och de kan be de anställda att lämna sina åsikter om organisationen i syfte att förbättra verksamheten. Förutom att kommunicera målen till anställda måste nuvarande status förmedlas så det ständigt går att förbättra berörda situationer och öka möjligheten att uppnå önskade mål (Lebbin, 2007).

Enligt Pihlgren & Svensson (1989) måste mål som sätts av politiker finnas väl förankrade i de anställdas verklighet och därför är det viktigt att se till att de mål som sätts i olika nivåer hänger ihop som en kedja. Detta kräver dock att alla är engagerade i arbetet att beskriva mål för de olika verksamheterna. För att styrning av en organisation ska vara möjlig måste kommunikation förekomma mellan de olika parterna- de som är styrande och de som blir styrda (Sanderberg & Sturesson, 1996).

Det är av stor vikt att det finns en dialog mellan de nivåer som finns i organisationen och därför ställs högre krav på cheferna vid målstyrning, för att de ska lyckas uppnå god dialog med tydlig förankring. Ett problem är att ord som finns skrivna i ett styrdokument kan få en helt annan innebörd än vad det var tänkt genom muntlig förmedling (Sanderberg & Sturesson, 1996). Sanderberg & Sturesson (1996) menar att det finns olika typer av ”språk” som förekommer i offentlig organisation och dessa är: det politiska språket, lednings- och management språket samt verksamhets- och professionella språket. Det är viktigt att dessa olika språk översätts så att begrepp, ord och innehåll tillsammans bildar en helhet. Detta kan leda till att det uppstår förståelse mitt i all kunskap.

### 3.5 Påverkanden inom institutioner

Den institutionella teorin har en skeptisk syn på organisationer som rationell aktör. Många organisationer fokuserar på individuell handling medan den institutionella teorin fokuserar på kollektiv handling, vilket påverkar den enskilda handlingen (Zetterquist, 2009).

*”Institutionell teori belyser hur handlande i organisationer följer det som tas för givet, hur organisationer påverkas av sin omgivning som består av andra organisationer, och hur organisationer kommer att följa regler, såväl formella som informella, snarare än att välja rationella sätt att handla” (Zetterquist, 2009, s 5)*

Institutionell teori handlar om social eller kulturell påverkan på organisationer som främjar effektivitet och överlevnad genom en mångfald av mekanismer. Ur ett institutionellt perspektiv är uppmärksamheten riktad mot normer, regler och föreställningar om vad som påverkar organisationen och dess medlemmar och det finns en mängd perspektiv på hur dessa institutioner skapas, upprätthålls och blir inflytelserika (Wicks, 2001).

*”Institutioner är sociala strukturer som har uppnått en hög nivå av motståndskraft. De är sammansatta av kulturell-kognitiva, normativa och regulativa element som tillsammans med sammankopplade aktiviteter och resurser, förser stabilitet och mening i sociala livet.” (Scott W.R, 2003, s.2)*

Institutioner skapar sammanhang och mening för individer och genom att erhålla kunskap om institutioner blir det möjligt att förstå andra individers agerande och det blir också enklare att

själv göra sig begriplig genom sitt agerande. Institutioner är viktiga och har en avgörande betydelse för att förklara, förändra och förstå ett utvecklingsförlopp samt kan vara formella eller informella. De formella institutionerna utgörs av utfärdade anvisningar, lagar och andra formellt beslutade handlingsregler och de informella utgörs av normer, seder och traditioner (Brorström & Siverbo, 2001). De informella och formella institutionerna har således liknelser med Scotts tre pelare.

Scott (2003) karakteriserar tre element som ”pelare” i institutioner, där varje pelare hjälper till att skapa stabilitet i sociala livet. Dessa tre pelare, eller element- är regulativa, normativa och kognitiva. Tengblad (2006) beskriver i en artikel att Scott (1995) klassificerar institutionell teori efter vilken typ av regler som betonas och att dessa regler då formar de tre pelarna (tvingande regler, normativa regler och kognitiva regler). Tengblad (2006) väljer att använda begreppet ”självklara regler” för den kognitiva pelaren.

### **3.6 Målstyrning och den social- kulturella påverkan**

Genom att tillämpa målstyrning som styrsystem finns en strävan efter anställdas deltagande och kreativitet som skulle innebära ett mindre behov av kontroll från ledningen. De mål som skapas inom offentliga organisationer har sin grund i lagar och regler, satta av regeringen, och krav från omgivningen att nå upp till (Bastøe & Dahl, 1995).

Regulativ pelare är enligt Wicks (2001) en rationell modell som är baserad på sanktioner och överensstämmelse. Både Scott (2003) och Wicks (2001) beskriver att denna process involverar kapaciteten att fastställa regler, övervakningsmekanismer och handlingar som påverkar beteenden. Tengblad (2006) beskriver att många samhällsinstitutioner ofta fastställs av tvingande regler, att lagar efterföljs och att sanktionssystem bestraffar regelbrott. Andra ingredienser som är centrala i den regulativa stapeln är kraft, rädsla och ändamålsenlighet (Scott W. R., 1995). Dessa finns inbäddade i informella sedvänjor eller formella lagar och regler. Detta är ett socialt rationellt perspektiv där Scott (1995) menar att det förutsätter att aktörer har ett naturligt intresse av att vara rationella. Wicks (2001) redogör för att denna typ av logik motiverar till överensstämmelse till att aktörer gör rationella val för framtiden i samband med de regler som finns för att undvika sanktioner.

Lagar och regler är en del ur Scotts regulativa pelare och de aktörer som inför styrsystemen i organisationen, beslutar efter rationellt handlande. Konsekvenslogiken är en logik som fokuserar på legitimerade handlingar som görs genom rationella val. Den institutionella teorin ser kombinationen av stabilitet och förändringar inom organisationer och där finns en uppdelning i logiker; konsekvenslogiken och lämplighetslogiken (Zetterquist, 2009). Lämplighetslogiken förklaras av Zetterquist (2009, s 112) ”Inom vilken aktörer bestämmer hur de ska handla efter att ha klassificerat situationen i relation till sin egen identitet”.

Verksamheters sociala normer reflekteras och ger legitimitet samt reflektion över vad omgivningen anser vara acceptabelt. Legitimitet kan nås genom agerande i situationer som anses komplexa genom att verksamheten uppfattas agera enligt sociala normer och enligt förväntningar (Zetterquist, 2009). Det kan krävas att organisationen uppfyller externa krav för att uppnå legitimitet, till exempel att nå upp till allmänhetens förväntningar samt följa lagar och regler (Tengblad, 2006). Till stor del har legitimitet tolkats som acceptans från samhället och dess utvärderingar av organisationens mål (DiMaggio & Powell, 1991).

Det är svårt att utforma mål och när beslut om mål är klara börjar arbetet med att uppnå dessa mål (Brunsson, 2005). Inom beslutsfattande finns tankar kring människors agerande och förberedelser som ligger utanför ramarna för de rationella tankarna som baseras på specifika problem eller information. Beslut som fattas avskilt från den verksamhet som ska genomföra beslutet, kanske inte kommer att agera enligt beslutet. I dessa fall är handlingen och beslutet isärkopplade och kan exempelvis bero på organisationens ideologiska skillnader (Zetterquist, 2009). Zetterquist (2009) menar även att irrationalitet bör vara en förutsättning vid beslutsfattande och förmåga att tyda vad som för situationen är tänkbart/otänkbart. Genom kännedom av konsekvenser av beslut kan mål fungera som argument snarare än kriterier.

Då individer har handlingsförmåga att agera fritt har alla aktörer i en organisation enligt Wicks (2001) roller som innefattar förväntningar på dem. Dessa förväntningar är att de ständigt ska ingå i en interaktion med andra aktörer och att de ska skapa betydelsefulla värderingar till gruppens medlemskap. Detta medlemskap ligger till grund för social identitet och bidrar till att definiera övertygelser, värderingar samt åtaganden i gruppen. Här definieras även vilka beteenden som är tagna för givna och vilka som inte är det (Wicks, 2001).

## **Struktur**



En första synlig del av en organisation är dess struktur (Bolman & Deal, 2010). Enligt Bastøe & Dahl (1995) visar strukturen fördelningen av uppgift och ansvar, vem som bestämmer och hur beslut fattas, fördelning av resurser etc. Strukturen anpassas efter organisationen och är formell i olika hög grad och styrs mer eller mindre på detaljnivå och detaljnivån beror dels på vilka mål organisationen har och vilka dess uppgifter är. Formell struktur uppstår genom institutionell kontext (DiMaggio & Powell, 1991). Detaljstyrda organisationer kontrolleras hårdare och lämnar mindre utrymme för kreativitet och eget ansvar än organisationer med lösare struktur (Bastøe & Dahl, 1995). Strukturer är mönster som för organisationen har någon form av varaktighet (Johnsson, 2001). Dessa mönster kan till exempel gälla regler och resurser och är av betydelse för det sociala samspelet.

Den formella strukturen kopplas till policy och mål och visar fördelningen av uppgift och ansvar, vem som bestämmer och hur beslut fattas. Fördelning av resurser handlar om att ge organisationen legitimitet. Det finns en koppling mellan de sociala och ekonomiska systemen i samhället där det i många situationer är sociala beteenden som styr hur människor väljer att handla, snarare än att människan endast gör rationella och vinstgrundande beslut (DiMaggio & Powell, 1991). Anställdas beteenden påverkas av den sociala omgivningen och dess förväntningar i det dagliga arbetet som målen formats från. Inom människans beteende finns lagar och regler som styr men även traditioner och vanor eller förväntningar som vi vill leva upp till. Anställda handlar inte bara efter organisationens huvudsakliga mål utan de hanterar även problem eller mål som är av internt intresse och man kan se organisationer som miljöer som anpassas efter sociala omständigheter (Zetterquist, 2009). Hur institutionerna reproduceras avgörs av den tolkning aktörerna gör av de institutionella reglerna (Tengblad, 2006).

På grund av ett heterogent samhälle menar Tengblad (2006) att aktörernas regeltolkning har en central betydelse och att institutioner kan stå i motsatsställning till varandra. Orsaker till att samhället är heterogent är konkurrens mellan olika institutioner, aktörers strategiska agerande och lokala tolkningar, faktorer från omgivningen samt processer som försvagar institutioner.

Scotts (1995) normativa pelare är sammansatt av normer och värderingar där normer är en beskrivning av hur saker ska gå till medan värderingar är vad det är som ska uppnås.

Tengblad (2006) beskriver att normer är något som är önskvärt, hur saker och ting bör göras regleras då av dessa normer. Normer är ofta explicita vilket innebär att de utsätts för att vara ifrågasättande och de uttrycks i olika sammanhang. Normer är ofta rollspecifika och vad som

utgör passande beteende för olika aktörer varierar kraftigt (Tengblad, 2006). Det är viktigt att inte enbart fokusera på det slutgiltiga resultatet utan att även fokusera på hur dessa resultat ska uppnås (Scott W. R., 1995). Olika beteendemönster definierar personers olika roller i en viss social position (Wicks, 2001) och att den normativa spelaren fokuserar på externa sanktioner (Scott W. R., 2003).

### **Offentlig verksamhet**

Man kan inte fritt välja vilka normer som ska följas eller vilka procedurer som man själv tycker är bäst. Hur aktörerna inom en verksamhet gjort sina val är enligt aktörens egen utformning inom institutionen (Zetterquist, 2009). Scott (1995) menar att aktörerna skapar omgivningen samtidigt som de är i den. Offentliga verksamheter är komplexa och både formella och informella regler påverkar beteenden hos anställda som gör verksamheten mer komplex vilket kan förklara hur svårt det kan vara med formulerande av mål och förmedlingen av målen. Institutionella teorin anser att det är organisationens handlingar snarare än beslut som är av störst vikt. Beslutsrationalitet handlar om ”att välja den rätta saken att göra” medan handlingsrationalitet handlar om ”att få det gjort” (Zetterquist, 2009) p 115).

Eftersom den offentliga verksamheten arbetar för att uppnå mål men saknar vinstmotiv är det svårt att greppa effektiviteten (Murray, 1987). Svårigheten med nedbrytning av mål ligger i tolkningar av övergripande målen och är ett problem som är svårt att undvika. Många aktörer med skiftande intressen gör sin tolkning och vill förmedla den tolkningen till delmål. En bieffekt av nedbrutna mål är att delmål konkurrerar med varandra. Om delmålen inte överensstämmer med varandra för att gynna det övergripande målet kommer de inte att nå upp till förväntan. Målen som uppfylls ska inte motarbeta andra mål utan kräver bättre formulering från ledningen (Rombach, 1991).

Moden, lagar eller normer kan ändras och det går då att ändra den formella strukturen, medan samordning av människors handlande inom en organisation påverkas av den informella organisationsstrukturen. Att koppla loss aktiviteter från varandra innebär att kopplingen mellan två system har få variabler som är gemensamma eller att dessa variabler är oberoende av varandra (Zetterquist, 2009).

Det är svårt att nå målstyrningens fördelar inom offentlig verksamhet på grund av svårigheten att involvera anställda och ta del av deras kreativitet i målformuleringsprocessen. Hållbara mål kräver erfarenhet och kunskap om målets betydelse för organisationen i framtiden.

Politiker sätter mål i nutid som uppfylls i framtiden och det är den framtida betydelsen som avgör om målen är bra för organisationen. Vem som är en del av framtagnandet av mål är därför av betydelse (Bastøe & Dahl, 1995).

Nya mål och förändring kan vara ett sätt för politikerna att sätta sin prägel på en verksamhet. Reform definieras av Zetterquist (2009 p 120) som ”genomgripande förändringar som kan ifrågasätta den institutionella identiteten hos organisationen.” Genom reformer finns risk för tröghet när strukturen är tänkt att skapa handlingsfrihet och inom organisationer skapas uppfattningar om vad som är bäst och hur man uppnår det bästa, till exempel resultat. Att påbörja nya reformer kan verka enkelt på grund av dess syfte som är att ordna en situation som inte är hållbar. Det som krävs är att påvisa problem och lösning för att tydliggöra varför det är viktigt att införa en ny reform. En risk är att målen ökar medvetenheten om problemen (Zetterquist, 2009).

Det kan vara svårt att sätta mål när ansvariga aktörer inte är överens. Både fördelar och nackdelar måste hanteras och det finns risk för orealistiska uppfattningar om hur organisationen ska styras och hur beslut ska fattas.

## **Människan**

Människor är sociala och har flertalet behov att fylla samt att vi skapar kulturer och värderingar i vår vardag och använder symboler och språk för att skapa förståelse och sprida vår kunskap. Samspel mellan människor skapar institutioner och inom dessa upplever individerna samarbete och lojalitet. För att skapa ordningar följer vi mönster och bildar processer som gör att många handlingar tas för givna (Zetterquist, 2009). Strukturen är mönster som för organisationen är varaktiga (Rothstein, 1988). Genom att följa dessa vanor slipper vi att göra en massa val om det arbete vi ska utföra under en arbetsdag utan lär oss mönster och rutiner som gör att vi kan klara vårt arbete utan att upprepa samma val. Förekommande mönster styr hur människor agerar och handlar vilket genererar i att behovet av kontroll skapas. När många anställda i en verksamhet ska följa samma mönster sker kontroller att de verkligen följer den ordning som förväntas. Genom vardagliga mönster och rutiner skapas trygghet och stabilitet som bidrar till att fokus kan läggas på exempelvis nya lösningar och idéer inom verksamheten. Vidare skapas erfarenheter och människorna delar verksamhetens intresse där normativa förklaringar följer om det kollektiva agerandet (Zetterquist, 2009).

Den kognitiva pelaren är en modell som framhäver val. De val som görs är strukturerade av sociala värderingar och normativa ramverk. Aktörer i organisationen anpassas inte för att tillfredsställa individuella intressen utan snarare vad som förväntas av dem. Hur institutionen tar form är ett resultat av intern förståelse av en social verklighet (Scott W. R., 1995). Wicks (2001) menar att institutioner, ur ett kognitivt perspektiv, framhåller betydelsen av individers identitet genom att först definiera vilka de är som människor och sedan hur identiteterna bidrar till förståelsen för hur vi reagerar och uppfattar vissa situationer. Tengblad (2006) förklarar att skillnaden mellan den kognitiva kontra normativa och regulativa pelaren är att den kognitiva pelarens regler inte finns uttalade. Här är regler grundläggande och de är så självklara att diskussion kring dem inte förekommer eller så är aktörer så övertygade om att reglerna är så rimliga att de inte tänker bryta mot dem (Tengblad, 2006).

Enligt Scott (2003) riktas uppmärksamheten i den kognitiva pelaren till de delade uppfattningar som skapar en social miljö. Detta skapar i sin tur en social mening som stöds av ett symboliskt ramverk. Till skillnad från regulativ pelare grundas den kognitiva pelaren inte i formella regler och lagar utan snarare delade uppfattningar och värderingar som är tagna för givna. I det kognitiva ramverket betonar Scott (1995) även vikten av social identitet, våra föreställningar om vilka vi är och på vilket sätt handlingar ”make sense” för oss vid en speciell situation.

För att nå upp till verksamhetens önskade mål krävs att ledningen har kunskap om målstyrning som styrmedel och aktivt arbetar med att kommunicera målen (Merchant & Van der Stede, 2012). Anställda får då förståelse för arbetets riktning och motiveras till måluppfyllelse. Strukturer och praktiker sprids genom översättning inom verksamhetens olika delar. De handlingar som utförs grundas i en idé någonstans i verksamheten och översätts till objekt. Objektet blir handling som vidare tolkas och upprepas som sedan hamnar i daglig rutin. Idéer kan komma inom verksamheten eller genom moden som verksamheten väljer att följa (Zetterquist, 2009). Verklighetsuppfattningen och värderingar hör till idéstrukturer medan beteendestrukturen består av mönster, som följd av människans handlande (Rothstein, 1988).

Pihlgren & Svensson (1989) menar att det är resultaten i målstyrningsprocessen som är det viktigaste och inte hur målen har uppnåtts. Men för att kunna uppnå bra resultat är det viktigt att alla anställda i organisationens olika nivåer känner förtroende och att de är engagerade i processen. De måste känna att den egna insatsen påverkar måluppfyllelse och på det viset

kommer alla att kunna känna helhet med organisationen. För att målstyrning ska kunna vara genomförbart måste det ske god kommunikation i organisationen (Pihlgren & Svensson, 1989).

### **Sammanfattning av teori**

Teorikapitlet beskriver hur målstyrning kan användas i offentlig verksamhet. I kapitlet tar vi upp begrepp som målstyrning, mål, kommunikation och institutionell teori, där den sistnämnda ger förklaring till vilka faktorer som påverkar hur medarbetare i en organisation agerar utifrån olika förutsättningar. Normer, regler och värderingar är faktorer som påverkar medarbetares sätt att agera i verksamheten.

För att målstyrning ska fungera måste det finnas en vilja från ledningen att vilja formulera mål samtidigt som anställda måste vara delaktiga i målformuleringsprocessen för att skapa motivation till att arbeta mot målen. Det måste finnas kunskap om målen och för att detta ska vara möjligt måste de även vara tydliga. Tydliga mål skapas genom goda relationer i verksamheten och för att detta ska vara möjligt måste det finnas en god kommunikation.

## 4. Empiri

Följande kapitel är en sammanställning av de empiriska material som insamlats via intervju och dokumentation.

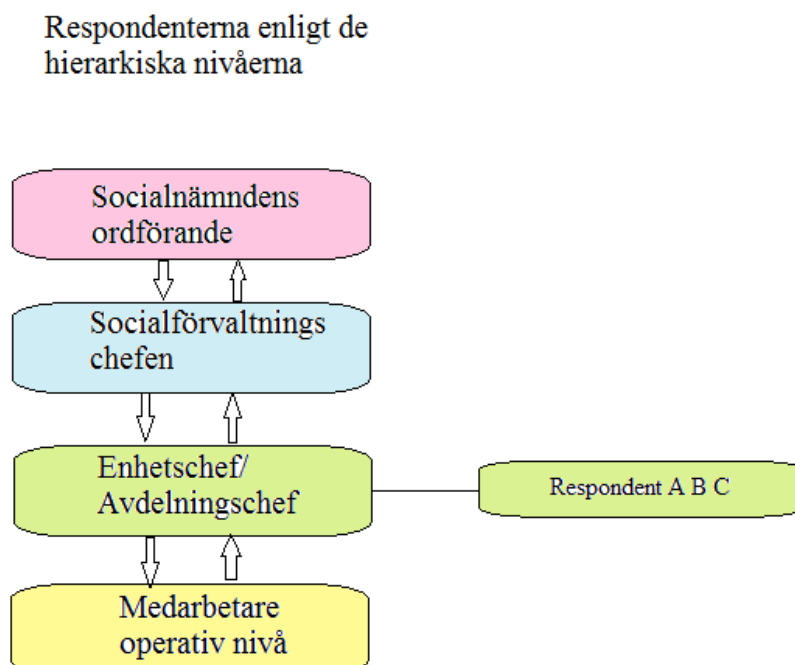
---

### 4.1 Socialförvaltningens uppbyggnad

#### Socialförvaltningen

Studiens fokus och empiriska material samlades inom socialförvaltningen som består av fem områden: äldreomsorg, handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, gemensamma området samt biståndsavdelningen. Inom socialförvaltningen arbetar 1 200 anställda under socialchefen vars uppgift är att leda förvaltningens chefer inom dess fem områden.

Socialförvaltningschefen samverkar regelbundet med politikerna inom socialnämnden och har ständig dialog med socialnämndens ordförande.



Figur 3 Överblick över respondenterna i hierarkisk ordning (Andersson & Blanehögh, 2013)

## 4.2 Målstyrning inom socialförvaltningen

Socialnämndens ordförande arbetar 60 % åt uppdraget i socialnämnden och sitter även med i kommunens styrelse och fullmäktige. Hen är förtroendevald på heltid sedan 2008 och varit aktiv inom politiken i 20 år. Socialnämnden har en budget på ca 600 miljoner kronor och arbetar för socialförvaltningen som är den förvaltning med flest anställda. Hen förklarar att mål inledningsvis sätts av fullmäktige och efter fastställd budget tilldelas pengarna till förvaltningen. För nuvarande har fullmäktige 5 mål, vilket är betydligt färre än tidigare perioder. Detta på grund av att chefernas erfarenheter av målarbete visar att målen bör vara få och tydliga.

Socialförvaltningschefen i kommunen har arbetat med styrning i olika former sedan 1968 och har därmed stor erfarenhet av det praktiska arbete som styrningsarbetet kräver. Som chef för socialförvaltningen ingår ett nära samarbete med ordförande i socialnämnden som representerar den politiska arena som påverkar hela verksamhetens målarbete. För att beslut ska fattas måste dessa två parter vara överens. Socialförvaltningschefen är anställd av kommunstyrelsen och har fullt ansvar över förvaltningen.

Enligt socialförvaltningschefen är målstyrning en tveksam metod på grund av att det är mycket svårt att sätta mål som både är så allmänt hållna att de täcker in alla livets situationer men ändå så specificerade att man inte kan gå åt vilket håll man vill, utan att man följer målen. Hen tror inte att det skulle kunna finnas en ideal målstyrningsprocess i kommunal organisation. Detta på grund av att organisationen inte kan definiera ett enda mål. Hen är kritisk till målstyrning och skulle vilja lägga mindre fokus på budget då budgetarbetet i en kommun är mycket stort vid jämförelse av nyttan med den.

Socialnämndens ordförande kan inte se att det finns så många andra sätt att styra verksamheten på eftersom det finns många lagar, riktlinjer och policys samt att det måste tas stor hänsyn till omvärlden.

Respondent A, B och C är enhetschef/avdelningschef på operativ nivå och samtliga beskriver målstyrning som att politikerna för socialförvaltningen har övergripande mål vilka bryts ner till mindre mål för varje enskild verksamhet. Nedbrytningen sker för att kunna hantera de politiskt framtagna målen. Cheferna på operativ nivå är med i målformuleringsprocessen av de mål som finns för den egna verksamheten/avdelningen och det är ett pågående arbete att

bryta ner dem till en nivå som gör det lätt för anställda att förstå vilka mål de ska arbeta mot, samt att det ska vara lätt att följa målen. Respondent A menar att det fungerar bra med politiskt övergripande mål så länge verksamheten själv får formulera de nedbrutna målen, för att alla ska vara eniga och att de med mest kunskap och förståelse för det operativa arbetet ska formulera målen. Hen anser att det är viktigt att det finns mål att arbeta efter, särskilt i politiskt styrda verksamheter.

Anställda har, enligt respondent A, B och C, inte svårt att följa uppsatta mål eftersom de är självklara för verksamheten. Exempelvis att brukaren ska vara i fokus, brukaren ska må väl där de är och framförallt få den vård de behöver. I sitt arbete ska anställda utgå från de kvalitetsgarantier som finns. Det som anställda inte alltid har lika stor förståelse för är att det finns en budget och att denna måste hållas.

### **Mål enligt socialnämndens ordförande**

Fullmäktige försöker hitta tydliga perspektiv genom de fem målen och dessa mål bör vara långsiktiga för att de inte ska ändras hela tiden. Vidare arbetar socialnämnden med mål som har utgångspunkten i fullmäktiges mål. Oavsett vad som ska arbetas fram tar socialnämnden fram en styrgrupp, sedan används fokusgrupper eller referensgrupper för att nå åsikter från berörda aktörer, som exempelvis kan vara ett kommunalt pensionärsråd om vad de anser är viktiga mål för socialnämnden. Råd kan även komma från chefer, personal eller fackliga organisationer. Det som hittills framkommit är att *”de är ganska överens om vad som är viktigt för verksamheten”* (socialnämndens ordförande). Samtidigt måste socialnämnden ta ett ekonomiskt ansvar. Alla vill exempelvis ha mer personal etc. men *”hur kan vi istället använda de resurser vi har på ett optimalt sätt?”* (socialnämndens ordförande)

Hen förklarar att de alltid försöker arbeta brett och förebyggande genom att låta alla vara med i diskussionerna om målen innan de fastställs, för att undvika eventuella motsättningar efteråt. Det svåraste med att sätta mål är att se till alla aspekter. Till exempelvis vid arbetet med garanti: att brukare inom äldreomsorgen ska få gå upp/gå och lägga sig när de vill. Det kan verka som en självklarhet men på ett äldreboende skulle det innebära att personalgruppen behöver öka med ca 20 personer och det är viktigt att se möjligheter och begränsningar kopplat till både mål och ekonomi.



*”Målet bör vara mätbart och uppnåbart inom rimlig tid, annars blir det en vision eller utopi och då har vi kommit för långt bort. Kommunens vision är – Det goda livet – men det går att rymma mycket inom den visionen.”* (socialnämndens ordförande)

I en kommun kommer förtroendevalda ner väldigt nära verksamheten och *”vi styr gärna väldigt långt ner”* (socialnämndens ordförande).

### **Mål enligt socialförvaltningschef**

Mål fastställs genom fullmäktige och målen måste följas av förvaltningen. För några år sedan upplevde kommunen ett dilemma. Dilemmat var att det fanns över hundra mål som skulle följas samtidigt, vilket är näst intill omöjligt. *”Om man har många mål innebär det att man inte har några mål”* (socialförvaltningschef). För att mål ska fungera måste de vara få, utmanande och tydliga och innebära någon form av rikttningsförändring mot vad som känns naturligt. Eftersom målen kan tolkas olika av olika individer och vara av olika nytta för olika individer är det ett svårt arbete för kommunen. Socialförvaltningschefen har ännu inte sett någon kommun som lyckas styra med målstyrning. Med undantag för mål som kan handla om att budgeten ska gå ihop.

*”Färre mål blir bättre mål och vid ett stort antal mål tas inte uppföljningsarbetet på allvar.”* (socialförvaltningschef)

Socialförvaltningschefen anser att de övergripande målen är stora och tenderar att vara just stora och övergripande och syftar till att vilja väl och omfatta mycket. Detta innebär att lägre nivåer i verksamheten kan göra nästan vad som helst av de övergripande målen och målen kan *”förfuskas”* ned i nivåerna. Orsaken till detta är att det är svårt att formulera fungerande mål. Socialförvaltningschefen beskriver skillnad mellan förvaltningsarbete och andra former av företag, att företag är vinstdrivande och målen går att mäta i form av vinst eller icke-vinst. Genom den politiskt styrda verksamheten kan det vara svårt att definiera vad politikerna vill samtidigt som politikernas beslut ska användas till att driva verksamheterna mot en bättre framtid.

Förvaltningens äldsta nu gällande mål är från 1998 och rör hemvård. Politiker föreslog att de brukare som krävde 20 timmar eller mer istället skulle få plats på ett boende, vilket inte tog hänsyn till individen och övriga omständigheter. Förvaltningen fastslog att behovet utav trygghet är det allra viktigaste, vilket innebär att en flytt till nytt boende kan göra mer skada än nytta. De som är i behov av ökad trygghet har störst behov av särskilt boende. Det går inte

att styra med rationalitet i alla situationer, i detta fall genom omsorgstimmar, utan trygghet och behov är viktigast. Detta kräver uppmärksamhet av ansvariga aktörer. Trots att det kostar mer att handla enligt värderingar före rationalitet har kommunen den billigaste äldreomsorgen i länet.

### **Mål enligt operativa chefer**

Respondenterna på operativ nivå anser att målen är lätta att följa och lätta att förstå eftersom målen är självklara för verksamheten. Målen är kopplade till den värdegrund som ska genomsyra kommunens arbete där stort fokus ligger på respekt och bemötande samt god service. De är även eniga om att målen bör vara få och tydliga för att bli greppbara.

Respondent A menar att de inte tänker konkret på målen men att de finns i bakhuvudet, särskilt i icke vardagliga situationer. I de mer ovanliga situationerna, till exempel situationer där ovanliga beslut ska fattas, tänker hen mer på målen.

Mål som kommer uppifrån är inte direkt otydliga, men respondent B upplever att målen bland anställda kan uppfattas som svåra att förstå och att de blir ”luddiga”. Deras mål är kvalitetsgaranti och värdegrund, men hen uppfattar att detta är något som varierar från arbetsplats till arbetsplats. Kvalitetsgaranti innebär att brukaren ska få en bra service. Exempelvis att de ska få duscha när de så önskar och värdegrunden beskriver att brukaren ska bli sedd för den individ den är, att exempelvis olika kulturskillnader inte ska spela någon roll i fråga om hur denne behandlas.

Respondent B anser inte att det finns några onödiga mål i organisationen, men problematiken ligger i att bryta ner dessa mål till verksamhetens nivå. Om det däremot funnits otydliga mål hade hen arbetat med dem aktivt för att bryta ner dem ordentligt så att de blivit förståeliga.

Respondent A förklarar att målen blivit bättre de senaste 15 åren och beskriver att målinriktningen tidigare varit mer ”på en höft”.

För att motivera anställda till att uppnå de mål som finns brukar respondent B stämna av med genomförandeplanen, det är denna plan som hen utgår ifrån vid arbete kring brukarna, och att genomförandeplanen efterlevs följs upp ungefär var tredje månad. Dock känner hen att tiden inte alltid räcker till för att motivera anställda ytterligare, det hade helt enkelt behövts mer tid ute i verksamheten.

När respondent C arbetar med målstyrning arbetar hen tillsammans med en kvalitetssamordnare för att ta fram mål som ska gälla för verksamheten. Målen tar personalen

fram gruppvis. Dessa mål kan bland annat handla om vikten av ett bra bemötande, att efterfölja lagar, tillgänglighet, vara kompetent i sitt arbete och dessutom ha bra samverkan med andra berörda verksamheter. Det finns även en handlingsplan som de arbetar utefter och denna brukar följas upp vid utvecklingssamtal.

Hen anser att politiker inte alltid har prioriterat handikapps- och äldreomsorgen. Det finns mål som är stadgade sedan 1998 och utöver det har det gjorts olika kvalitetsgarantier under åren. De mål som kommer uppifrån (politiskt) är kvalitetsgarantier som arbetats fram av nämnden. Enligt respondent A står politikerna för de generella målen, men att den egna verksamheten sätter sina egna nedbrutna mål.

Enligt respondent C upplevs målen som tydliga av övriga medarbetare i verksamheten, eftersom målen är enkla och bygger på kvalitet snarare än kvantitet. De mäter mål genom att kontrollera hur många beslut som har fattats rätt, hur många domar de fått emot sig och hur många synpunkter de får in, exempelvis om anställda skulle visa sig vara otrevliga eller inte finnas till hands.

### **4.3 Uppföljning av socialförvaltningens mål**

Fullmäktiges mål är inte mätbara i sig utan det är indikatorerna under som är mätbara. Ett exempel är: ökar nöjdheten i den nationella brukarundersökningen? Ett problem är att undersökningen kommer ganska sent och resultaten då är ganska gamla, så det tar tid att se effekten av dem.

Så fort bokslutet är avklarat börjar processen om. Då tittar socialnämnden först på målen som ska ligga till grund, följt av ekonomisk information från ekonomikontoret med bland annat skatteprognoser. Efterföljande kallas alla partier till möte för att alla ska ha samma förutsättningar för att göra en budget. Pengarna fördelas inom politiska ramar och inom ramarna ska nämnderna kunna fatta egna beslut. När pengarna kommer ska nämnderna göra verksamhetsberättelser om hur pengarna ska användas och då tas indikatorerna fram och det ges förklaringar om hur uppföljning ska ske.

En gång varje år håller samtliga respondenter på operativ nivå utvecklingssamtal med sina anställda och mer frekvent hålls APT, arbetsplatsträffar. Dessa samtal och träffar ämnar att

diskutera verksamhetens mål och ledord samt syftar till att skapa diskussioner kring väl fungerande eller mindre fungerande situationer i arbetet. Respondent A och C har dessa träffar varannan vecka medan respondent B samlar personalen till APT var fjärde vecka. Samtliga operativa chefer anser att dessa samtal sker tillräckligt ofta och samtliga håller individuella utvecklingssamtal en gång varje år.

Samtliga respondenter är överens om att kritik och synpunkter är mycket viktiga för verksamhetens arbete och bidrar till ett värdefullt underlag för förbättringar och insikter i det egna arbetet. De är även överens om att mål inom målstyrning ska vara mätbara men att den möjligheten till stor del saknas inom socialförvaltningen.

#### **4.4 Kommunikation inom socialförvaltningen**

##### **Socialförvaltningschefen**

För att kommunicera målen ut till anställda i verksamheten menar socialförvaltningschefen att det måste finnas en lång process angående mål. Hen anser att det bästa är om det finns en sådan bred diskussion som möjligt ute i verksamheten om vad de ska göra. Det spelar ingen roll om hen beskriver på ett papper vilka mål som ska uppnås om ingen förstår dem. Hen menar också att det är svårt att mäta målen och flertalet av dem är omöjliga att mäta.

Socialförvaltningschefen antar att målen upplevs som otydliga och hen tror att det saknas förståelse för målen, speciellt ”längst ut”, med andra ord på operativ nivå.

Socialförvaltningschefen hanterar otydligt formulerade mål genom att alltid kommunicera med socialnämndens ordförande. Dessa två parter måste vara överens för att nå beslut och dialoger i organisationen är mycket viktigt för att styrandet ska fungera. Hen beskriver även en baksida av att vara på den position som hen är: nämligen att det förekommer att tjänstemän går förbi hen i dialogen. Genom att andra använder alternativa beslutsvägar är detta ett säkert sätt att skapa kaos i förvaltningen menar hen. Detta är tyvärr något som inte är ovanligt.

##### **Operativa chefer**

Målen kommuniceras genom arbetsplatsträffar (APT) och genom informella möten under arbetsdagarna.

Ett bra sätt att kommunicera ut mål till verksamheten är enligt respondent B att inte involvera allt för mycket text, utan snarare hålla målen korta och lättförståeliga. Respondent B upplever att politiker lyssnar på vad hen har för tankar och idéer och hen känner att enhetschefer har möjlighet att påverka den egna verksamheten. Om problem uppstår upplever hen att politikerna lyssnar och tar till sig av vad som sägs. Hen är medveten om att även politikerna har en budget och riktlinjer som även de måste följa.

Kommunikation och information om mål kommer uppifrån och detta sker vid enhetschefsmöten. Det förekommer även att politikerna kommer till verksamheten för att prata och diskutera. Eftersom målen sätts för en viss tid brukar det inte ske mycket förändring kring dessa, utan snarare småjusteringar. Detta fungerar bra och respondent B anser att de har en bra värdegrund att stå på. Respondent A anser att politiker lyssnar om det framförs synpunkter och att de övre nivåerna i hierarkin är öppna för dialog.

För att kommunicera ut verksamhetens mål brukar respondent C ta upp målen på de utvecklingssamtal som sker en gång om året. Målen finns samlade på ett kort hos varje medarbetare och det är inte svårt att kommunicera ut dessa eftersom de naturligt finns med i det vardagliga arbetet. Hen har även skyddsronder med skyddsombudet med en checklista som underlag där en av frågorna som kontrolleras är om medarbetarna upplever målen som tydliga. I dagsläget påvisar svaren att målen är bra och tydliga.

Hen förklarar att målen som finns passar naturligt in i det dagliga arbetet. Det är även viktigt att förmedla till medarbetarna: hur viktigt det är att aldrig se nedvärderande på någon och att alltid se till de individuella behoven. På avdelningen talar de ofta om värderingar och medarbetarna får möjligheten att gå en utbildning gällande värdegrund.

## **4.5 Lagar och regler kopplat till socialförvaltningen**

Många lagar och regler styr den kommunala verksamheten. Kommunallagen (1991:900) och förvaltningslagen gäller samtliga förvaltningar men sedan skiljer sig lagstiftningen beroende på vilket arbetsområde som verksamheten riktas mot.

Kommunallagen (1991:900) är en grundläggande lag som reglerar befogenheter för kommuner och landsting. Lagen beskriver kommuners och landstings verksamhetsformer

samt organisation och vad som är dess uppgifter. Den politiska styrningen beskrivs i paragrafer om ansvar och förtroende samt reglerade ordningar.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) är en lag som gäller för samtliga inom socialförvaltningen. Lagen gäller bland annat att personalen har tystnadsplikt och hur hantering av allmänna handlingar ska gå till. Förutom att lagen måste följas är tystnadsplikten viktig ur ett etiskt perspektiv.

Socialtjänstlagen (2001:453) reglerar kommunens skyldighet att hjälpa kommunens invånare med bistånd och den enskilde individens rätt till hjälp från kommunen. Den här lagen finns till för att främja människors sociala och ekonomiska trygghet. I lagens 5 kapitel 4§ finns värdegrunden lagstadgad vilket innebär att äldre personer ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Socialnämndens ordförande menar att individ-och familjeomsorgen har flest lagar och är svår att ekonomistyra. Det finns diskussion om noll-budget eftersom den kostar vad den kostar oavsett hur man gör. *”Eftersom vi har en så lagstyrd verksamhet och pengarna är låsta till det vi måste göra, så finns det väldigt lite pengar över till det andra vi måste göra för att förändra faktumet.”*(socialnämndens ordförande) Verksamheten är hårt styrd av ekonomi. Då de får mindre och mindre skattepengar är då svårt att hitta pengarna att jobba med. Hen vill helst jobba med förebyggande metoder för verksamheten men den ekonomiska begränsningen gör det svårt.

De arbetsuppgifter som ingår för respondent A och C är till stor del kopplat till lagar och rutiner. Lagarna fungerar både som begränsningar och som stöd. Lagarna är ett stöd då arbetsbedömningen backas upp av lagen medan den begränsar beslut och individuella bedömningar. Riktlinjerna fungerar så att alla medarbetare håller samma fokus och för att inte ”sväva ut” för mycket.

De lagar som respondent B beskriver är hälso- & sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen och dessa lagar är övergripande för verksamheten. Lagarna för hen fungerar mer som ramar än som tvingande underlag i arbetsuppgifterna.

Respondent C tycker bra om rutiner och menar att de flesta på avdelningen är analytiker. Det upplever hen som positivt då arbetet grundas i individuella bedömningar med stöd i lagtext för att klara de utredningar som arbetet kräver. Det finns rutiner för kvalitetsprocesser samt att flödeskartor används vid handläggning som hanteras inom socialtjänstlagen och inom Lag om

stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I flödeskartan finns rutiner bakom varje del som beskriver hur arbetet ska skötas och syftar till att handlägningsprocessen är densamma för varje individuellt ärende.

I utredningar står lagen överst. Kommunen har även riktlinjer som ska godkännas politiskt: ett exempel är att det finns beslut om stöd, som för enskilda brukare, ska fattas var tredje vecka.

## 4.6 Värderingar

God omsorg beskrivs med liknande förklaring av samtliga respondenter inom förvaltningen, oberoende av position: Bemötande, respekt och trygghet är de tre nyckelord som beskriver grunden för god omsorg.

### **Socialförvaltningschef**

Socialförvaltningschefen berättar att de för några år sedan försökte definiera värdegrunden i verksamheten. Under 10 månader diskuterades olika ord vid APT på arbetsplatserna. Exempel på dessa ord kunde vara ”makt” och detta ledde till intressanta diskussioner kring begreppets innebörd. Detta fördes vidare till verksamhetens chefer och dessa diskussioner ledde senare till vad som kom att bli socialförvaltningens värdegrund. Detta sätt att diskutera är typisk för socialförvaltningen. Stor vikt läggs vid att ta hjälp av medarbetarna i verksamheten. Hen menar att det är mycket effektivt att arbeta på detta sätt.

För att en organisation ska fungera måste alla inom verksamheten ha lika mycket inflytande som de har ansvar eller tvärtom. Samt att det är viktigt att prata *med* människor, inte *om* människor.

### **Operativa chefer**

*”Verksamheten har en bra värdegrund att stå på eftersom den innebär att se till individens bästa. Dock är frågan: vad innebär värdegrunden egentligen och vart finns bristerna?”*

(respondent B)

Respondent B kan ibland uppleva att värdegrunden brister på grund av att deras verksamhet har skapat mycket rutiner. Det kan vara så att alla brukare måste sitta i matsalen klockan 9.00 då det är frukost, men om de så önskar ska de även ha möjlighet att äta på sitt rum. Detta är

något som anställda inte alltid uppmärksammar vilket då leder till att värdegrunden inte efterföljs. För att åtgärda detta problem arbetar respondent B med att kommunicera mycket med sina medarbetare och för att starta en tankegång hos dem.

Enligt respondent C går värdegrunden ut på bemötande och respekt och att brukare ska ha ett värdefullt liv och känna välbefinnande. Alla ska bemötas med samma respekt och hans medarbetare träffar individer från ”situationer där man drabbats av något man inte kan reda ut själv”. Dessa individer är i beroendesituation till hans arbete och tillgänglighet och respektfullt bemötande är nödvändigt för att representera ett sådant förtroende. Det är även viktigt enligt respondent A att kunna dela glädje och humor och att kunna se det friska, inte bara den del av individen som är i behov av stöd.

God omsorg är även för Respondent A och C att fatta rätt beslut. De beslut som fattas grundas i lagtext och besluten drabbar levnadssituationen för de individer som är i behov av stöd. Hen menar även att trygghet ligger i att brukare känner igen den personal som kommer hem och att det är viktigt för dem att inte få en för stor personalomsättning. En risk som finns med att verksamheterna är styrda av schema och tidsbrist är att det glöms vem man ska hjälpa och att det underlättar för personalen att styra arbetet så det passar schemat. På grund av schemat blir det brister i värdegrunden eftersom brukaren får utstå hög personalomsättning trots att brukaren upplever större trygghet hos personal de känner igen.

Inom personalgruppen är det även viktigt att som chef vara lyhörd och att ta hänsyn till att alla medarbetare är i olika skeenden i livet och att respektera varandra för att uppnå god arbetsmiljö. Därför är det även viktigt att kunna samtala om livet utanför arbetets lagar och paragrafer.

I kommunen finns sedan 2012 privatägd hemvård vilket respondenterna anser positivt för att själva få en tankeställare kring det arbete de utför och att fortsätta strävan mot att vara ännu bättre i sitt arbete. Ett bra arbete innebär enligt respondent C att arbetet håller hög kvalitet och att vara noggrann i de beslut som fattas. Även om pappersarbetet är viktigt är det än viktigare att uppnå god omsorg.

En önskan som respondenterna delar är att det borde finnas mer tid för att uppnå den omsorg som behöver delas. Personalen ska vara professionell men med empati och att värdegrunden redan finns i personligheten. En stor del av arbetet är att tänka med hjärtat och kan till exempel vara: även om det enligt paragrafer och regler inte går att hjälpa en individ, kan det



finnas andra sätt att hjälpa, som att hänvisa till en ny kontakt och inte bara lämna individen med ett nej. Det går ofta att ställa upp med sitt engagemang och tänka på *hur* man samtalar med varje enskild individ.

#### 4.7 Medarbetarnas roll i målstyrningsarbetet

Målstyrning för medarbetarna är att de ska leva upp till de mål som finns och de anser inte att det är svårt att uppnå målen eftersom de ständigt arbetar med dem – de blir självklara i det vardagliga arbetet. Medarbetarna är själva med i målformuleringsprocessen för den egna verksamheten vilket gör att de upplever målen som tydliga.

Medarbetarna arbetar ständigt med målen eftersom de är självklara i det vardagliga arbetet. Om de inte skulle följa målen hade de troligtvis fått synpunkter. Till exempel är ett av målen att ha ett bra bemötande, om en brukare inte skulle uppleva att de fått ett bra bemötande hade de troligtvis kommit med synpunkter om detta.

Det vardagliga arbetet påverkas av lagar och regler. De känner att lagar och regler både kan vara ett stöd och begränsning. Det kan vara skönt att ibland kunna luta sig tillbaka mot målen men ibland är det även begränsande, till exempel att de kan se att en person är i behov av stöd men som inte är villig att ta emot detta stöd. Då kan man inte tvinga personen att ta emot stödet även om de verkligen skulle behöva det. Socialtjänstlagen är en ramlag vilket gör att den är flexibel. Eftersom lagen är flexibel gör det också att medarbetarna känner sig kreativa i arbetet och de måste hitta olika lösningar för olika individer eftersom alla har olika behov.

#### **Sammanfattning av empiri**

Vår empiriinsamling visade att socialförvaltningschefen är den enda av de intervjuade respondenterna som är tveksam till målstyrning i offentlig verksamhet eftersom hen anser att verksamheten är för komplex.

Målformuleringsprocessen är ständigt pågående och enhetschefer och avdelningschefer upplever att målen inte är svåra att arbeta mot eftersom de själva är med och utformar målen. De upplever inte målen som outhärliga eftersom de är självklara för verksamheten. Dock upplever socialförvaltningschefen att målen är stora och övergripande och respondent B upplever målen som luddiga fast samtidigt inte otydliga.

I verksamheten finns det en god fungerade kommunikation och alla förstår vikten av att den fungerar bra. Målen kommuniceras och uppmärksammas vid APT och utvecklingssamtal vilket gör att målen kontinuerligt gör sig påminda.

Verksamheten är helt och hållet styrt utifrån lagar och regler men anställda känner ändå att de kan vara kreativa i sitt arbete eftersom arbetet kräver individuella bedömningar. Lagarna fungerar i de flesta fall som ramar, mer än som tvingande underlag i arbetsuppgifterna.

Normer och värderingar är viktigt för samtliga respondenter eftersom det är dessa som hela verksamheten arbetar utifrån.

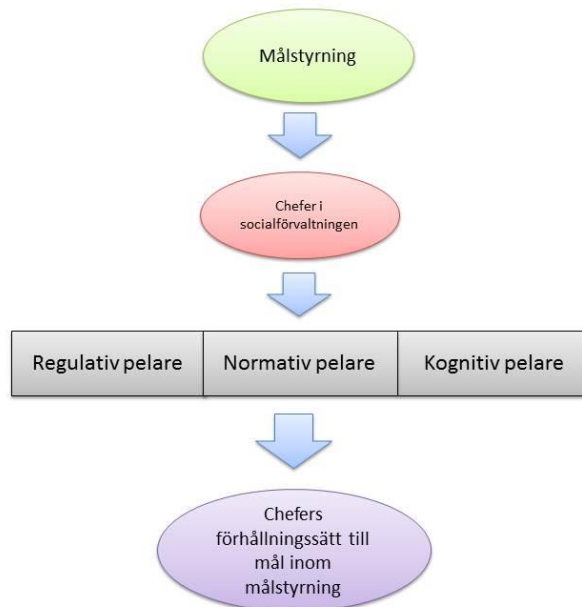
## 5. Analys

Analysen syftar till att kombinera teoretiska kunskaper med empiriskt samlad material för att nå resultat och bidrag för fördjupad förståelse om chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning.

### 5.1 Analysmodell

Utifrån vald teori och insamlad empiri har vi tagit fram en analysmodell som kommer att ligga till grund för analys av vårt empirimaterial. Det empiriska materialet har vi samlat in genom att intervjua chefer i socialförvaltningen i vald kommun och därigenom tagit reda på hur chefer förhåller sig till mål och målstyrning i vald verksamhet.

Analysmodellen beskriver att studien avser målstyrning som styrmedel och att det är chefer på olika nivåer i socialförvaltningen som genom institutionell teori och Scotts tre pelare, kommer att beskriva chefers förhållningssätt till mål inom målstyrning. Analysmodellen hjälper oss att besvara vår forskningsfråga och uppnå syftet med vår studie.



Figur 4 Analysmodell (Andersson & Blanehögh, 2013)

## 5.2 Målstyrning och den social-kulturella påverkan inom socialförvaltningen

Vi har valt att studera målstyrning som styrmedel men även hur målstyrningen påverkas i socialförvaltningen ur det institutionella perspektivet. Studiens syfte avser att bidra till fördjupad kunskap och förståelse om mål inom målstyrning som grundas i vår problemformulering som lyder: *”Hur förhåller sig chefer inom socialförvaltningen till mål inom målstyrning?”*

Då den institutionella teorin är ett perspektiv som handlar om social och kulturell påverkan kan den tillämpas på organisationer i syfte att bidra till ökad effektivitet. Genom social och kulturell påverkan finns människors värderingar och grundläggande antaganden och det är i värderingarna som förhållningssättet till målen har sin utgångspunkt.

Målstyrning och institutionell teori kommer att analyseras med stöd av Scotts tre pelare för att förtydliga de aspekter som bidrar till chefers handling och förhållningssätt. Analysen i kapitlet sker utifrån anlysmodellen som finns beskrivet på sida 44.

Socialförvaltningen är en verksamhet som är mycket reglerad. Då regler gör arbetet fyrkantigt blir stabilitet i det sociala livet inom verksamheten nödvändig. Genom stabilitet och trygghet i sin arbetsroll kan medarbetare lämna både idéer och synpunkter för att förbättra sin avdelning och därigenom bidra till att förbättra verksamhetens mål. Trots ett fyrkantigt arbetssätt så upplever inte chefer på operativ nivå att det är fyrkantigt vilket borde innebära att det finns stabilitet och gemensamma värderingar. Strukturen i verksamheten bygger mycket på skapade rutiner och det arbetet som utförs bygger till stor del på normativa vanor som härrör från tidigare erfarenheter med lagen som grund. Mönster och vanor styr vardagliga val och ger medarbetare och chefer trygghet i sin arbetsroll samt att lagar och regler ses som såväl begränsning och stöd.

Analysen beskrivs genom fem tabeller med utvalda nyckelord. Dessa nyckelord analyseras genom Scotts tre pelare ur verksamhetens olika chefers perspektiv.

## 5.3 Respondenters upplevelser och tolkningar kopplat till Scotts tre pelare

### Målstyrning som styrmedel

Tabell 5.2.1	Regulativ pelare	Normativ pelare	Kognitiv pelare
<b>Målstyrning</b>	Målstyrning som styrmedel är tvingad att anpassas efter de lagar och regler som finns för verksamheten.	Mål inom målstyrning bör vara specifika, mätbara, accepterade av berörda aktörer, realistiska och verka för en given tidsperiod. Dessutom bör det finnas en tydlig ansvarsfördelning.	De självklara regler som utifrån den normativa pelaren framhäver förväntningar och val för att uppnå verksamhetens mål.
<b>Ordförande Socialnämnden</b>	Måste ta hänsyn till budget och politiska bestämmelser. Är också tvingad att följa regler och lagar.	Arbetar politiskt med mål och budget. Dessa båda sätter riktningen verksamhetens övergripande mål.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.
<b>Socialförvaltningschef</b>	Tvingas att följa regler och lagar som är relevanta för sitt sammanhang.	Samarbetar med ordförande i socialnämnden för att enas om rimliga mål för sin verksamhet. Dessa mål blir riktlinjer- normer- för verksamheten.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.
<b>Chefer på operativ nivå</b>	Tvingas att följa regler och lagar som är relevanta för sitt sammanhang.	Utgår från mål och värdegrund för att leda sitt arbete och anställda mot verksamhetens övergripande mål.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.

### Målstyrning som styrmedel: diskussion

Chefer och medarbetare på operativ nivå ser inte målstyrning som system på samma sätt som till exempel socialförvaltningschefen gör. Samtliga nivåer i socialförvaltningen anser att det

är viktigt att alla medarbetare i organisationen ska vara delaktiga i målstyrningsarbetet och Bastøe & Dahl (1995) menar att anställdas motivation och drivkrafter ökar genom att låta dem vara delaktiga vid utveckling av mål. I socialförvaltningen är målstyrning som styrmedel tydligare på högre nivå än i lägre nivåer i verksamheten. Anledning till detta är att chefer på högre nivå fokuserar mer på målstyrning som styrsystem medan chefer på operativ nivå fokuserar på målen och värdegrunden. Orsaken till detta är att socialförvaltningschefen har ett större ansvar då hen är chef över ett större antal medarbetare som involverar hela förvaltningen. Ansvar hos hen ligger i att styra hela förvaltningen i beslutad riktning.

Enhetschefer/avdelningschefer ansvarar för sin egen verksamhet där de sätter egna mål med utgångspunkt ur de övergripande målen som sätts politiskt. De ser inte målstyrning som styrsystem på samma sätt som socialförvaltningschefen utan ser snarare positivt till mål som riktning. Socialförvaltningschefen delar samma uppfattning som Rombach (1991) angående att offentliga organisationer har svårt att uppfylla krav för målstyrning eftersom målen många gånger är otydliga vilket gör att det är svårt att mäta resultat. Socialförvaltningschefen är medveten om vad som krävs för ett målstyrningssystem och är därför inte lika positiv till målstyrning som styrsystem.

Att chefer på operativ nivå inte upplever samma problematik med målstyrning beror på att de arbetar med målen som riktningar och inte behöver ta samma övergripande ansvar för hela förvaltningen som socialchefen måste göra. De arbetar istället med målformulering för sin operativa nivå och fokuserar på att nyckelord som bemötande och respekt genomsyrar verksamheten.

Chefer på operativ nivå har som ansvar att vidareutveckla politiskt satta mål så att den egna verksamheten kan ta till sig dessa för att kunna arbeta i önskad riktning. Utöver de politiska målen grundas arbetet i lagar och regler samt att arbeta förebyggande och med förbättringsarbeten.

Förvaltningschefen har arbetat länge med målstyrning och är medveten om vilka brister som detta medför. Detta är anledningen till att hen är kritisk till detta styrsystem men eftersom hen har insikt i vilka dessa brister är arbetar hen med att överkomma dessa hinder genom att till exempel låta hens personal vara involverad i målformuleringsprocesser i den mån det går.

## Mål inom målstyrning

<i>Tabell 5.2.2</i>	<b>Regulativ pelare</b>	<b>Normativ pelare</b>	<b>Kognitiv pelare</b>
<b>Målstyrning</b>	Målen ska vara mätbara, specifika, tidssatta, accepterade av berörda aktörer och realistiska.  Aktivt stöd ska finnas från ledningen.	Mål inom målstyrning bör vara specifika, mätbara, accepterade av berörda aktörer, realistiska och verka för en given tidsperiod. Dessutom bör det finnas en tydlig ansvarsfördelning.	De självklara regler som utifrån den normativa pelaren framhäver förväntningar och val för att uppnå verksamhetens mål.
<b>Ordförande Socialnämnden</b>	Måste ta hänsyn till budget och politiska bestämmelser samt anpassas efter verksamhetens behov.	Arbetar politiskt med mål och budget. Dessa båda sätter riktningen verksamhetens övergripande mål.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.
<b>Socialförvaltningschef</b>	Måste ta hänsyn till överordnade mål och bestämmelser och anpassas för verksamheten.	Samarbetar med ordförande i socialnämnden för att enas om rimliga mål för sin verksamhet. Dessa mål blir riktlinjer- normer- för verksamheten.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.
<b>Chefer på operativ nivå</b>	Måste anpassa sina egna mål enligt överordnad nivå samt förstå kopplingen mellan mål, lagar, regler och budget	Utgår från mål och värdegrund för att leda sitt arbete och anställda mot verksamhetens övergripande mål.	Bemötande och respekt är för verksamheten självklara regler som aktivt efterföljs och är till grund för verksamhetens värdegrund och mål.

### Mål inom målstyrning: diskussion

På operativ nivå upplever enhetschefer/avdelningschefer att målen är tydliga eftersom de själva är med och formulerar mål för sin egen verksamhet. De mål som fastställs blir självklara för alla i verksamheten och lätta att leva upp till. Men mål måste vara mätbara och Rombach (1991) menar att de måste gå att mäta i kvantitativa termer. Fler av socialförvaltningens mål är svåra att mäta kvantitativt. Till exempel är ett av målen för en av

verksamheterna inom socialförvaltningen att brukarna ska känna trygghet. Men vad är trygghet? Trygghet upplevs olika för olika personer och att känna trygghet är en känsla. För socialförvaltningen är det svårt att mäta ett mål som mäts utifrån olika personers uppfattningar och känslor. Detta innebär att de mål som inte går att mäta i kvantitativa termer, gör att målstyrning som styrsystem brister. Socialförvaltningschefen är den enda person i vår studie som är kritisk till målstyrning som styrsystem eftersom hen menar att den kommunala verksamheten är komplex och därför går det inte att mäta mål eftersom hen anser att de är svåra att mäta kvantitativt. Bristen med att inte kunna mäta utgör en orsak till hens kritiska bild av målstyrning i offentlig verksamhet.

Brunsson (2005) förklarar att det är viktigt att nå mål men att restriktioner kan vara ett hinder. Även om socialförvaltningen styrs med lagar och regler anser inte operativa chefer och medarbetare att det är svårt att uppnå målen. Deras mål är exempelvis att de ska bemöta människor med vänlighet och respekt, efterfölja lagar och att vara kompetenta i deras arbete. Målen finns alltid med i det vardagliga arbetet och upplevs inte som svåra eftersom de anses vara självklara riktlinjer.

Enligt Bastøe & Dahl (1995) är det inte realistiskt att låta alla vara delaktiga i målformuleringsprocessen och det blir svårare när övergripande mål sker utanför verksamheten. Vår studie visar att förvaltningens olika chefer arbetar aktivt med att låta medarbetare vara delaktiga i målformuleringsprocessen. Det finns inom förvaltningen en medvetenhet om att samtliga nivåer bör vara med i framtagande av mål. Medvetenheten innebär att samtliga nivåer ska ha förståelse för de mål som de ska arbeta mot.



## Kommunikation

<i>Tabell 5.2.3</i>	<b>Regulativ pelare</b>	<b>Normativ pelare</b>	<b>Kognitiv pelare</b>
<b>Målstyrning</b>	Målstyrning som styrmedel måste kommuniceras ut till samtliga nivåer av verksamheten för att uppnå acceptans och förståelse för sitt syfte	Kommunikationen bör vara tydlig för att undvika missförstånd och för att förmedla målets syfte.	Tydlig kommunikation och dialog är en självklarhet för att arbeta med mål inom målstyrning
<b>Ordförande Socialnämnden</b>	Måste kommunicera med politiska partier och kommunala beslutsfattare samt förmedla beslut till socialförvaltningschefen. Kommande periods budget kommunicerar periodens ramar.	Tydlig kommunikation bör ske mellan socialnämnden och socialförvaltningschef för att det inte ska uppstå några missförstånd längre ned i verksamheten.	För att rätt beslut ska fattas sker en självklar kommunikation i dialog mellan politiska arenan, verksamheter och berörda aktörer, till exempel pensionärsråd.
<b>Socialförvaltningschef</b>	Måste genom diskussion med socialnämndens ordförande fatta rätt beslut för verksamheten och med tydlig kommunikation förmedla beslut till verksamhetens chefer.	Det bör ske en tydlig dialog mellan socialförvaltningschef och socialnämndens ordförande, men också från socialförvaltningschef till operativa enhetschefer.	Beslut som fattas mellan socialnämndens ordförande och socialförvaltningschef grundar sig i värdegrunden och dessa kommuniceras sedan vidare i verksamheten.
<b>Chefer på operativ nivå</b>	Måste genom tydlig kommunikation förmedla mål och beslut så medarbetare arbetar i rätt riktning.	Utgår från mål, värdegrund och trivsel i dialogen mellan anställda samt överordnad nivå. Se till att involvera medarbetare tidigt i kommunikationen om mål.	Utgår från mål, värdegrund och trivsel i dialogen mellan anställda samt överordnad nivå.

### Kommunikation: diskussion

Kommunikation inom socialförvaltningen upplevs som tydlig. Både chefer och medarbetare inser vikten av tydlig kommunikation och de menar att det krävs en tydlighet för att lyckas förmedla målen. Trots att tidigare forskning beskriver kommunikation i offentlig verksamhet som svår fungerar det ändå väl i socialförvaltningen. Vår studie har visat att kommunikation

inom socialförvaltningen fungerar bra och detta leder till goda relationer mellan de olika nivåerna i förvaltningen. Detta beror bland annat på att socialförvaltningschefen är noggrann med att kommunikation sker enligt den hierarkiska ordning som är fastställd. Genom att vara noga med att kommunikation sker via rätt vägar i verksamheten innebär det att kommunikation kan fungera bra även om det är en komplex verksamhet.

Ett sätt att se att kommunikationen fungerar bra är att se till lägre nivåer. Operativa chefer upplever överlag att målen är tydliga och relativt lätta att nå upp till vilket gör att de kan ta till sig av målen och bryta ner dem ytterligare. Även medarbetare anser att målen är tydliga på grund av att de själva är med och utformar dem för sin egen verksamhet samt att de tycker att målen går att uppfylla. Det framgår tydligt att kommunikationen har genomsyrat alla nivåer. Om kommunikation och tydlighet hade saknats hade medarbetarna inte nått upp till målen eftersom de då inte skulle varit medvetna om vad målen innebär och i vilken riktning de ska arbeta.

Socialförvaltningschefen menar att kommunikationen om mål måste ske i en lång process. Denna uppfattning delas av operativa chefer som arbetar med mål tillsammans med medarbetarna. Orsaken till detta är att förankra medarbetarnas förhållningssätt till målen. Genom att involvera samtliga nivåer i målstyrningsarbetet kan inte enskilda individer trotsa de mål som är beslutade eftersom målen förankras genom dialog och öppenhet, samt att medarbetarna får möjlighet att påverka beslutet om målen.

Det finns en medvetenhet inom socialförvaltningen om kommunikation och dialog som det aktivt arbetas med. Sanderberg & Sturesson (1996) beskriver svårigheter med begrepp, som i styrdokument kan få en annan innebörd när den läses av olika aktörer. Även detta har socialförvaltningschefen varit väl medveten om och har arbetat med olika begrepp på verksamhetens avdelningar för att diskutera kring dess innebörd. Om denna medvetenhet saknats finns en risk att begreppen uppfattas och tolkas olika av berörda aktörer vilket skulle kunna leda till att styrsystemet upplevs spretigt.

Eftersom kommunikationen ändå fungerar bra i socialförvaltningen innebär det att chefer på alla nivåer kan ha ett bra förhållningssätt till målstyrningen eftersom bra kommunikation är en förutsättning för att styrsystemet ska fungera bra.

## Värderingar

<i>Tabell 5.2.4</i>	<b>Regulativ pelare</b>	<b>Normativ pelare</b>	<b>Kognitiv pelare</b>
<b>Målstyrning</b>	Målen formuleras utifrån lagar och regler snarare än vilka värderingar som finns.	Målen bör anpassas på bästa sätt efter verksamhetens förutsättningar.	Värderingar är självklara riktlinjer och regler som ligger till grund för målformulering. Riktlinjerna är något som alla i organisationen efterföljer och målen blir då självklara att eftersträva.
<b>Ordförande Socialnämnden</b>	Beslut som fattas för förvaltningen ska utgå från de lagar och riktlinjer som rör verksamheten.	Beslut som fattas för förvaltningen ska utgå från de lagar och riktlinjer som rör verksamheten men även de värderingar som styr arbetet.	Värderingar som finns i verksamheten är självklara eftersom det är människor som är i fokus i verksamhetens arbete.
<b>Socialförvaltnings chef</b>	Beslut som fattas för förvaltningen ska utgå från de lagar och riktlinjer som rör verksamheten.	Lagar och regler styr men för att en verksamhet ska fungera bör alla ha lika mycket ansvar som de har inflytande och tvärtom.	Det är viktigt att prata med människor och inte om människor. Dessutom ska alla vara lika delaktiga i olika processer.
<b>Chefer på operativ nivå</b>	Chefer måste arbeta med värderingar i kombination med lagar och regler. De ser även positivt på att det finns en paragraf i socialtjänstlagen som beskriver värdegrunden.	Alla i verksamheten bör ha samma värderingar för att kunna arbeta utifrån brukarens bästa.	Alla medarbetare ska vara insatta i värdegrunden eftersom de sedan fattar beslut utifrån den, om vad som är bäst för den enskilda individen. Värdegrunden blir självklara regler och riktlinjer som finns med i det vardagliga arbetet.

### Värderingar: diskussion

Värderingar är grundläggande antaganden och självklara regler som gör en stor verksamhet hanterbar och varje organisation behöver en grund att stå på.

Tre nyckelord som är gemensamma för samtliga nivåer i socialförvaltningen är bemötande, respekt och trygghet. Dessa begrepp är en del av både mål och värdegrunden som målen utgår från. Värdegrunden för äldreomsorgen finns i kap 5 i socialtjänstlagen och syftar till att samtliga kommuner ska behandla individerna att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Respekt handlar för cheferna om att värdesätta andra individers egenskaper. Dessa egenskaper ska ses för vad de är och inte fördömas av någon. Att ha ett bra och professionellt bemötande handlar om det intryck som kollegor, brukare, anhöriga eller andra berörda aktörer får av socialförvaltningen och det påverkar deras syn på förvaltningen. Samtliga medarbetare måste vara medvetna om sitt eget agerande för att de representerar såväl sig själva som sin arbetsroll och ett dåligt bemötande påverkar socialförvaltningen negativt. Negativa bemötanden mäts genom klagomål och genom dessa klagomål görs chefer inom verksamheten medvetna om sina brister och detta blir en grund för förbättringsarbete. Genom förbättringsarbete lyfts målens syfte fram och genom erfarenheter och kreativitet kan mål utvecklas och förbättras. Trygghet för kommunens invånare är självklart men även ett mål som påminner medarbetarna om de värderingar som finns inom verksamheten.

Redan innan värdegrunden upptogs i lagtext var synen på värdegrunden självklar för en verksamhet som i det dagliga arbetet arbetar med människor i behov av vård och stöd. Om det inte funnits någon värdegrund och tanke bakom arbetet skulle dessa människor kunna vårdas och behandlas på olika villkor. Det skulle förutom orättvisa kunna innebära merarbete i form av klagomål och synpunkter men även tilliten i kommunen skulle brista eller saknas. Samtidigt används klagomål som ett sätt att mäta och utvärdera verksamheten. Det är en stor mängd av skattebetalarnas pengar som går till socialförvaltningen och de förväntar sig att det ska ”göras gott” av dessa pengar. Vi vill förtydliga att vi inte tror att det skulle misskötas utan ge exempel på värderingarnas betydelse.

Enligt Scott (2003) riktas uppmärksamheten i den kognitiva pelaren till de delade uppfattningar som skapar en social miljö. Detta skapar i sin tur en social mening som stöds av ett symboliskt ramverk. Till skillnad från regulativ pelare grundas den kognitiva pelaren inte i formella regler och lagar utan snarare delade uppfattningar och värderingar som är tagna för givna. I det kognitiva ramverket betonar Scott (1995) även vikten av social identitet, våra föreställningar om vilka vi är och på vilket sätt handlingar ”make sense” för oss vid en speciell situation.

Socialförvaltningschefen gav exempel på ett mål som funnits sedan 1998 och är gällande inom hemvården. Då politiker ville att de äldre som krävde mer än 20 timmars stöd per vecka skulle få plats på särskilt boende, menade hen att det är tryggheten som ska få styra individernas behov. Det går inte styra med rationalitet i alla situationer. Denna inställning framgår i alla nivåer och det finns en medvetenhet om att människosynen är viktigare än rationaliteten. Troligtvis är det dessa värderingar som gör att socialförvaltningen lyckas med sitt arbete även om det ur ett målstyrningsperspektiv inte är möjligt att mäta.

Socialförvaltningschefen beskriver vikten av ärlighet ”Se till att prata *med* människor inte *om* människor”. Det vill säga att det är viktigt att värderingar ständigt är gällande, att undvika missförstånd eller att agera respektlöst mot någon annan. ”För att en organisation ska fungera måste alla i den ha lika mycket inflytande som de har ansvar eller tvärt om” (socialförvaltningschef). Detta kan ses ur målstyrningsperspektiv som att alla ska kunna påverka sina egna beslut och sin egen situation. Ingen ska behöva ta någon annans ansvar som de inte själva kan stå för.

## Det vardagliga arbetet

<i>Tabell 5.2.5</i>	<b>Regulativ pelare</b>	<b>Normativ pelare</b>	<b>Kognitiv pelare</b>
<b>Målstyrning</b>	Målstyrning i det vardagliga arbetet anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.	Målen inom målstyrningen bör finnas med i det vardagliga arbetet bland verksamhetens medarbetare.	Målen inom målstyrning blir självklara eftersom de är skapade utifrån de värderingar som finns i verksamheten.
<b>Ordförande Socialnämnden</b>	Det vardagliga arbetet måste anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Arbetar med politiska frågor.	Det vardagliga arbetet bör anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Men bör ta hänsyn till verksamhetens värderingar.	Det vardagliga arbetet styrs utifrån de värderingar som finns och utifrån dessa skapas självklara riktlinjer som efterföljs av medarbetare i verksamheten.
<b>Socialförvaltningschef</b>	Det vardagliga arbetet måste anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Ansvarar för hela socialförvaltningen.	Det vardagliga arbetet bör anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Men bör ta hänsyn till verksamhetens värderingar.	Det vardagliga arbetet styrs utifrån de värderingar som finns och utifrån dessa skapas självklara riktlinjer som efterföljs av medarbetare i verksamheten.
<b>Chefer på operativ nivå</b>	Det vardagliga arbetet måste anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Leder medarbetare i målens riktning i den egna verksamheten.	Det vardagliga arbetet bör anpassas efter lagar, regler och riktlinjer.  Men bör ta hänsyn till verksamhetens värderingar.	Det vardagliga arbetet styrs utifrån de värderingar som finns och utifrån dessa skapas självklara riktlinjer som efterföljs av medarbetare i verksamheten.

### Det vardagliga arbetet: diskussion

I det vardagliga arbetet måste chefer i socialförvaltningen förhålla sig till de lagar och regler som styr verksamheten och deras arbetsuppgifter. Dessutom måste de fastställda målen prägla arbetssättet i vardagen. De bör även ständigt utgå från normer och värderingar vilket upplevs som en självklarhet. Legitimitet från samhället är viktigt och som DiMaggio & Powell (1991) beskriver tolkas legitimitet som acceptans från samhället som utvärderar organisationens mål.

Ordförande i socialnämnden och socialförvaltningschefen samarbetar med målstyrning genom diskussioner och beslut om verksamhetens mål. Chefer på operativ nivå förhåller sig till mål inom målstyrning genom att arbeta med de verksamhetsmål som är nedbrutna från övergripande mål. Det betyder nödvändigtvis inte att de arbetar med målen aktivt varje dag men det handlar om att alltid vara medveten om målen och dess innebörd och vad syftet är med målen.

Studien visar att cheferna är trygga i sitt målarbete eftersom målen upplevs som självklara och tydliga. Socialförvaltningschefen antog att operativ nivå upplever målen som otydliga vilket kan bero på att hen arbetar med målen enligt styrsystemet, vilket är mer än bara riktlinjer. Hen kan troligtvis ha gjort antagandet enligt de fem politiska målen. De 5 målen är i sig otydliga och kan uppfattas mer som en vision. Ett exempel på de fem målen är att kvaliteten i verksamheten ska öka. Detta mål måste förankras ner i verksamheten. För att målen ska förankras med acceptans av medarbetarna bör medarbetarna vara med i målformuleringsprocessen i de egna verksamhetsmålen. Alla verksamhetsmål ska grundas i de fem övergripande målen för att alla mål ska gå i rätt riktning.

Utifrån de svar vi fått är en svårighet med arbetssättet att mäta mål i kvantitativa termer. Som exemplet ovan ska kvaliteten öka, men frågan är hur man ska mäta kvalitet. Det kan innebära kvaliteten i samtliga arbetsuppgifter eller kvaliteten på bemötande och kontakter med brukare. Inom kontakten med brukare är det dennes känslor och synpunkter som måste mätas och det går inte att sätta måttal på en känsla. Synpunkter går på sätt och vis att mäta men då blir svårigheten att få brukare/anhörig att lämna sina synpunkter. Kvalitet går att mäta när det handlar om till exempel tillgänglighet. Då kan telefontider kontrolleras och det går att fastställa om medarbetare varit tillgängliga under utsatta timmar.

En förutsättning för målstyrning är att mäta mål i kvantitativa termer. Det är svårt att mäta målen inom socialförvaltningen eftersom det inte går att sätta måttal på människors behov och känslor då dessa upplevelser är individuella. Trots att det inte går att mäta alla mål i kvantitativa termer upplever vi att målstyrning fungerar inom förvaltningen. Detta beror på att de mål som är svåra att mäta är självklara riktlinjer som finns inom chefernas/medarbetarnas värderingar. Målen ska vara en utgångspunkt i det dagliga arbetssättet och eftersom målen upplevs självklara blir målen en naturlig del av arbetssättet.

Trots att det finns brister gällande kvantitativa mål finns en medvetenhet hos cheferna om dess svårigheter vilket gör att de istället fokuserar på att arbeta förebyggande. Förebyggande

arbete innebär att målens syfte uppnås eftersom målen lägger vikt i nyckelorden respekt, bemötande och trygghet. I det dagliga arbetet innebär detta att aktivt vara medveten om vikten av nyckelorden och målens syfte uppnås då även om de inte alltid går att mäta i kvantitativa termer.

Socialförvaltningschefen liksom de operativa cheferna i förvaltningen måste i första hand förhålla sig till de lagar och regler som styr verksamheten. De måste även utgå från fastställda mål för att driva verksamheten i rätt riktning som är beslutad genom målen. Normer och värderingar är också viktigt för chefer på olika nivåer att förhålla sig till eftersom normerna påverkar hur medarbetare fattar beslut i det dagliga arbetet.

Genom att låta alla vara en del av målformuleringsprocessen skapas trygghet och stabilitet. Arbetssättet handlar om samspel mellan människor och människor följer gärna mönster. Mönster styr hur människor agerar vilket skapar trygghet och stabilitet som bidrar till att kreativitet i det vardagliga arbetet kan användas. Kreativiteten i det vardagliga arbetet innebär att varje brukare får den individuella omsorg som krävs för dennes behov. Det finns inga mallar och rutiner för en enskild individs behov utan det krävs ett samspel mellan brukare, personal och chef. Det kan vara svårt för chefen att se till varje enskild brukares behov eftersom många verksamheter inom socialförvaltningen måste klara sig med en begränsad mängd resurser i form av personal, tid och pengar. Chefen måste vara kreativ och hitta lösningar utifrån de förutsättningar som finns. Denna kreativitet bör även finnas hos medarbetarna som har den närmsta kontakten med brukare och anhörig.

### **Sammanfattning av analys**

Utifrån respondenternas svar kopplat till den institutionella teorin och Scotts tre pelare har det framkommit att den regulativa pelaren är mer framträdande högre upp i hierarkin medan den kognitiva pelaren är mer framträdande på operativ nivå. En förklaring till detta är att socialförvaltningschefen styr en betydligt större mängd anställda i beslutad riktning och enligt socialnämndens mål enligt de politiska bestämmelser som finns. På nämndnivå handlar det om att representera sitt parti och kommunens invånare. De anställda som arbetar på operativ nivå är de personer som finns närmast brukaren och dess anhöriga där nyckelord som bemötande, trygghet och respekt är mer påtagligt. Värdegrunden är påtaglig genom hela förvaltningen eftersom även socialnämnden tar hänsyn till värderingarna i de övergripande målen.



Efter att vi analyserat teori och empiri utifrån Scotts tre pelare framgår det tydligt att de tre pelarna samspelar med varandra. Det hade inte varit möjligt att eliminera en av pelarna eftersom det skulle ha skapat obalans i institutionen. Till exempel eliminering av regulativ pelare skulle innebära att hela verksamheten hade riskerat att förlora rättvisa och ordning. Verksamheten hade inte kunnat verka på lång sikt eftersom hela verksamheten är uppbyggd av lagar och regler och anställda kan inte arbeta utan ett regelsystem.

Med stöd av tabellerna har vi analyserat vårt material och genom tabellerna har vi sett fördelar och brister inom styrsystemet. De fem tabellerna sammanlänkas genom målen och beskriver tillsammans chefernas förhållningssätt till mål inom målstyrning. Styrsystemen drivs genom mål som måste kommuniceras ut till verksamhetens nivåer. Nivåerna arbetar tillsammans för att skapa acceptans för målen och för att förankra målen som en del av verksamhetens arbetssätt. Genom målen yttras verksamhetens värderingar och genom dessa värderingar arbetar samtliga medarbetare och chefer för att driva verksamheten.

Det är viktigt att förstå de fem nyckelorden; målstyrning, mål, kommunikation, värderingar och arbetssätt för att förstå styrsystemet. Om förståelse för styrsystemet brister blir det svårt att använda rätt medel för att nå nyttan av systemet. Styrsystemet fungerar bra inom verksamheten men brister eftersom det inte går att mäta målen i kvantitativa mått, vilket försvårar uppföljningsarbetet. Det som är bra med målstyrning inom socialförvaltningen är att målen och värderingarna är sammankopplade och förankrade genom hela hierarkin. Detta gör att cheferna fokuserar mer på förebyggande arbete snarare än uppföljning. Vi vänder denna brist till en fördel eftersom förebyggande arbete gör att värderingar och självklara riktlinjer tillåts vara självklara i det dagliga arbetet. I syfte att motivera medarbetare behöver inte målen vara kvantitativt mätbara utan verkar kraftfullt inom verksamhetens avdelningar genom att upplevas som självklara. Inom förvaltningen finns målen med som ett kriterium för löneförhandling och syftar till att medarbetare ska känna till verksamhetens riktlinjer. Även detta är ett sätt att använda målen i förebyggande arbete och ser till att alla inom verksamheten inser att målen är viktiga.

Enligt många teorier om målstyrning är det ett kriterium att mäta mål för att kunna utvärdera och förbättra målarbetet inför kommande period. Trots att alla mål inte är mätbara visar studien att ett väl förankrat mål kan vara ett bra mål och samtidigt uppnås. På grund av att socialförvaltningen är komplex och arbetar med människors upplevelser och uppfattningar är

inte de mätbara målen de viktigaste målen. Även om det är viktigt att finnas tillgänglig så är det än viktigare att kommunens invånare känner trygghet och bemöts med respekt.

Vår studie visar att förutsättningar för en fungerande målstyrning delvis stämmer överens med tidigare forskning om styrsystemet. En förutsättning enligt tidigare forskning är att mäta mål i kvantitativa termer. Socialförvaltningen brister i detta eftersom målen bygger på kvalitet snarare än kvantitet. Kvaliteten är svår att mäta eftersom den bygger på olika individers upplevelser och uppfattningar. Dessa uppfattningar kan aldrig vara fel och det är svårt att avgöra vems uppfattning som är rätt. Genom förebyggande arbete kan chefer aktivt förmedla vikten av värderingar hos medarbetare så att medarbetaren utgår från de tre nyckelorden i sitt arbete: trygghet, bemötande och respekt. Om alla arbetar efter dessa värderingar efterföljs de flesta av verksamhetens mål.

Att mäta mål är inom socialförvaltningen en utmaning. Det krävs kreativitet i chefers förhållningssätt till målen inom målstyrning för att kunna lösa bristen med att vissa mål inte går att mäta. De mål som finns inom verksamheten ger bra riktlinjer men frågan är om det gör verksamheten målstyrd?

I början av studien upplevde vi att målstyrning i offentlig organisation var ogripbar och olämplig eftersom socialförvaltningen är en komplex verksamhet där delar av det vardagliga arbetet styrs utifrån lagar och regler. Tidigare forskning ger en kritisk bild av målstyrning i offentlig verksamhet där den bland annat menar att det är svårt att kommunicera politiskt satta mål nedåt i verksamheten. Under studiens gång ändrades vår uppfattning eftersom de flesta respondenter redogjorde för en annan bild av mål inom målstyrning. De upplevde att mål inom målstyrning fungerar bra i verksamheten trots att det finns mål som inte går att mäta i kvantitativa termer. Återigen är det socialförvaltningschefen som visat sig vara mest kritisk till styrsystemet då hen menar att en förutsättning för målstyrning är uppföljning av målen.

Vi menar att socialförvaltningen i vald kommun är målstyrd och att de tillämpat målstyrningen enligt verksamhetens behov. Vi anser att det är med fördel för verksamheten att socialförvaltningschefen är kritisk till målstyrning och att hen har lång erfarenhet av förvaltningsarbete. På grund av att hen är kritisk ökar medvetenheten om vad som är bra respektive dåligt med styrsystemet. Därmed finns goda förutsättningar för att undvika de negativa aspekterna med målstyrning.

## 6. Slutsats

*Slutsatsen presenterar studiens resultat. Vi lyfter fram analysens huvuddelar och besvarar studiens frågeställning och syfte. I kapitlet ges praktiska implikationer och förslag till vidare forskning.*

---

Den problemfrågeställning som besvaras i slutsatsen är: Hur förhåller sig chefer på olika nivåer i en offentlig verksamhet till mål inom målstyrning?

Studien syftar till att bidra till fördjupad förståelse och kunskap om mål inom målstyrning i offentlig verksamhet, där avgränsningen är vilket förhållningssätt chefer på olika nivåer i verksamheten har till mål inom målstyrning.

Chefers förhållningssätt har vi identifierat genom deras agerande och uppfattningar om verksamhetens mål. Målen inom målstyrning fungerar bra i verksamheten trots brister. Vi konstaterar att många mål är bra trots att de inte går att mäta kvantitativt och detta beror på att chefer aktivt arbetar med alternativa uppföljningsmetoder. Fördelarna med målen inom målstyrning överväger nackdelarna och det kommer troligtvis alltid att vara en utmaning att hitta kvantitativa sätt för att mäta målen. Cheferna är medvetna om vikten av få och tydliga mål och är eniga om att detta är en förutsättning för målstyrning.

Cheferna på operativ nivå har ett positivt förhållningssätt till mål inom målstyrning eftersom de anser att det är nödvändigt att arbeta i en gemensam riktning. Cheferna engagerar medarbetarna i målformuleringsprocessen och ser till att förmedla sin positiva syn om mål till medarbetarna. Hur cheferna förhåller sig till mål inom målstyrning påverkar även hur medarbetarna förhåller sig till målen. Genom att cheferna engagerar medarbetarna i målformuleringsprocessen innebär det att cheferna kan motivera medarbetarna till att känna större delaktighet. Delaktigheten innebär att medarbetarna kan känna större motivation till att arbeta för att uppnå målen som de gemensamt skapat.

Chefer måste förhålla sig till de lagar och regler som styr kommunen och verksamheten och de måste utgå från politiska beslut. De måste även sätta individen i fokus och se till att brukare och vårdtagare upplever trygghet och förtroende för verksamheten och dess personal.

Om verksamheten skulle agera utan lagar och regler skulle det finnas orättvisa behandlingar och det skulle saknas rutiner för den kommunala vården. Det skulle inte vara en hållbar

verksamhet. Likaså skulle det inte vara en hållbar verksamhet om cheferna inte tog hänsyn till normer och värderingar. Om de bara utgick från lagar och regler skulle de sakna en människosyn som är viktig för vårdens arbete.

Vi kan konstatera att de tre pelarna samspelar med varandra och samtliga pelare måste vara en del av chefernas förhållningssätt. Samspelet mellan pelarna återfinns i chefernas förhållningssätt till målen inom målstyrning. Det framgår att cheferna i samtliga nivåer är medvetna om vikten av att kombinera de regulativa kraven med verksamhetens människosyn, därmed de värderingar som finns ur såväl ett normativt som kognitivt perspektiv.

Målen fungerar bra för att ansvarig chef förstår att beslut som måste fattas inte kan vara rationella. Genom rationalitet skulle människosynen komma i bakgrunden och besluten skulle då grundas på exempelvis ekonomiska grunder. Genom rationella beslut kan värdegrunden åsidosättas och målen som finns idag skulle bli svårare att arbeta mot. Om cheferna är medvetna om de brister som finns, gällande mätetal, kommer tiden med målformuleringsarbetet att användas på ett bättre sätt än om de skulle arbeta i tron om att det fungerar bra och sakna medvetenheten om bristerna.

Värderingar är viktiga och skapar mening för verksamheten och eftersom de genomsyrar hela organisationen och är grunden för verksamhetens mål. Värderingar blir normer som påverkar medarbetarnas beteenden och dessa beteenden påverkar målens utfall.

Lagar och regler är en viktig del av verksamheten eftersom de till exempel ligger till grund för beslutsfattande. De regulativa aspekterna är mer framträdande högre upp i hierarkin medan värderingar och normer är mer påfallande bland chefer och medarbetare på operativ nivå.

## **6.1 Praktiska implikationer**

De praktiska implikationerna vår studie ger är att det är viktigt att målen anpassas efter den verksamhet som de skapas i eftersom medarbetare måste behålla förståelse för målen och dess innebörd. Därför är det viktigt att det finns en tydlighet och att kommunikationen fungerar bra, både horisontellt och vertikalt. Dessutom måste målstyrning som styrsystem anpassas efter verksamhetens behov och syfte.

Det är av stor vikt att det sker en kontinuerlig uppföljning av målen. Om en verksamhet har svårt att mäta vissa mål i kvantitativa termer är det viktigt att målstyrningen är anpassad efter verksamhetens behov, eftersom detta leder till att hitta alternativa lösningar om hur uppföljning ska ske om systemet är tillämpat på rätt sätt.

## 6.2 Förslag till vidare forskning

I denna studie har brister i att mäta mål i kvantitativa mått framträtt. Enligt Bastøe & Dahl (1995) är ett av målens syften att kontrollera om organisationen klarar av att leva upp till krav och förväntan. Denna uppföljning behöver mätas och det bör finnas mått att utgå från i uppföljningsarbetet.

Den här studien kan därför vara grunden till att forska vidare kring hur en verksamhet kan arbeta med uppföljning av mål som kan vara svåra att mäta i kvantitativa termer. Vilka andra metoder går att identifiera som acceptabla och tillräckligt tydliga för att nå samma jämförbarhet som mål i kvantitativa termer.

I framtiden kan det då vara intressant att reflektera över om socialförvaltningen fortfarande upplever att det kan vara svårt att mäta vissa mål eller om de har utvecklat andra sätt att mäta mål. Finns det några alternativa uppföljningsmetoder?

Ett annat alternativ för vidare forskning är att jämföra offentlig sektor med privat sektor där företagen är vinstfokuserade. Vad är de chefernas förhållningsätt till målstyrning? Skiljer det sig eller upplever de målstyrning på samma sätt som chefer i offentlig sektor?

## 6.3 Resultat ur samhällliga och etiska aspekter

Det är ur ett samhällligt perspektiv viktigt att en verksamhet som socialförvaltningen inte enbart verkställer rationellt fattade beslut. Vår studie visar att en verksamhet går att leda med hänsyn till både människa och struktur. Scotts tre pelare måste verka tillsammans för att skapa balans och det gäller för såväl verksamhet som samhälle. Pelarna går att sätta i ett samhällsperspektiv där lagar och regler styr hur människan får bete sig, normer visar vägen för hur vi bör vara och det finns i vardagen många självklara val och uttalade regler. Denna

studie är enbart riktad mot *en* verksamhet men det går att tillämpa studiens tankegångar i större perspektiv. Om samhället skulle handla rationellt och utan hänsyn till behov som trygghet så skulle vi menar vi att vi skulle få ett mekaniskt samhälle. Socialförvaltningen är en viktig byggsten i samhället och om medarbetare och chefer förhåller sig till mål och beslut i en jämnvikt så är många människor, som är beroende av verksamheten, i goda händer.

När det gäller att finna nya sätt att mäta mål anser vi att det alltid går att förbättra och utveckla en verksamhet. Genom att vara mer öppen för kombinationen av struktur och människa så tror vi att många mål går att utveckla och det är även upp till samhället att bidra till dessa förbättringar. Verksamheten tar tacksamt emot både synpunkter och klagomål i syfte att utvecklas.

## Litteraturförteckning

- Andersen, E. S., & Schwencke, E. (2010). *Projektarbete - en vägledning för studenter*. Studentlitteratur AB.
- Bastøe, P. Ø., & Dahl, K. (1995). *Organisationsutveckling i offentlig verksamhet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Björkman, U., & Lundin, O. (2011). *Kommunen & lagen - en introduktion*. Uppsala: Författarna och Lustus Förlag AB.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2010). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Brorström, B., & Siverbo, S. (2001). *Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Studentlitteratur AB.
- Brunsson, K. H. (2005). *Ekonomistyrning - om mått, makt och människor*. Studentlitteratur AB.
- Bryman, A. (2008). Of methods and methodology. Qualitative research in organizations and management. *An international journal*, 159-168.
- Crescentini, A., & Mainardi, G. (2009). Qualitative research articles: guidelines, suggestions and needs. *Journal of workplace learning*.
- Darmer, P., & Freytag, P. V. (1995). *Företagsekonomisk undersökningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. London: The university of Chicago press.
- Förvaltningslag (1986:223)
- Hälsa- och sjukvårdslag (1982:763)
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2010). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Johnsson, B. (2001). Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner. *Statsvetenskaplig tidskrift*.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U., & Tagesson, T. (2006). *God kommunal hushållning måste man arbeta för*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Kommunallagen (1991:900)

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lebbin, M. (2007). How satisfied are your employees? Making the employee/patient satisfaction connected. *Trade Journals*, 4 pages preceding page 5.

Lindberg, E., & Wilson, T. (2011). Management by objectives: the Swedish experience in upper secondary schools. *Journal of educational administration*.

Merchant, K., & Van der Stede, W. (2012). *Management control systems - performance measurement, evaluation and incentives*. Edinburgh: Pearson education limited.

Murray, R. (1987). Den offentliga sektorn - produktivitet och effektivitet. *Industriens utredningsinstitut*.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Patel, R., & Davidsson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder*. Ungern: Studentlitteratur AB.

Pihlgren, G., & Svensson, A. (1989). *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*.

Radnor, Z., & McGuire, M. (2004). *International journal of productivity and performance management*, 16.

Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, B. (1988). Aktör- strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma. *Stadsvetenskaplig tidskrift*.

Sanderberg, B., & Stureson, J. (1996). *Visionen om styrbara kommunen*. Malmö: Liber AB.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. SAGE Publications.

Scott, W. R. (2003). Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. *Industrial and Corporate Change*, Volume 12, Number 4, pp. 879-894, 16.

Siverbo, S. (den 9 oktober 2010). *Offentliga affärer*. Hämtat från Offentliga affärer:  
[http://www.offentligaaffarer.se/index.php?option=com\\_content&view=article&id=328:otydlig-styrning-i-offentlig-sektor-&catid=45:ekonomi&Itemid=88](http://www.offentligaaffarer.se/index.php?option=com_content&view=article&id=328:otydlig-styrning-i-offentlig-sektor-&catid=45:ekonomi&Itemid=88) den 9 Maj 2013

Socialtjänstlagen (2001:453)

Svensson, A. (1997). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber ekonomi.



*Sveriges kommuner och landsting*. (den 29 Maj 2010). Hämtat från  
[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/ledning-och-styrning/mal\\_och\\_uppdrag/malstyrning\\_att\\_styra\\_med\\_mal](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ledning-och-styrning/mal_och_uppdrag/malstyrning_att_styra_med_mal) den 9 Maj 2013

Tengblad, S. (2006). Aktörer och institutionell teori. *Gothenburg research institute*.

Wallén, G. (2010). *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Malmö: Studentlitteratur AB.

Wicks, D. (2001). Institutionalized mindset of invulnerability: differentiated institutional fields and the antecedents of organizational crisis. *Organization studies* , 659-692.

Zetterquist, U. E. (2009). *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB.

### **Individuell reflektion, Kristin Andersson**

#### **Arbetsfördelning mellan författarna**

Arbetsfördelningen har fungerat mycket bra. Vi beslutade i början av arbetet att vi skulle vara ärliga och tillåta oss själva att ha bättre och sämre dagar samt att vi båda är medvetna om att vi är effektiva under våra bra dagar.

Det har varit dagar som en av oss varit sjuk eller av annan anledning inte kunnat arbeta effektivt med rapporten och den andra av oss har då accepterat situationen och fortsatt skrivandet. Förlorad tid har vi då arbetat in och arbetet överlag har varit jämnt fördelat.

Det har varit upp till var och en att se till att hela tiden ha kontroll över arbetet och ta reda på hur vi ska gå vidare, deadlines och tider för möten etc.

Vi har haft daglig kontakt och de dagar vi arbetat på distans har fungerat lika bra som de dagar vi arbetat tillsammans. Förutom telefon- och smskontakt har skrivet material dagligen mailats mellan oss för att hela tiden se och förstå hur den andra har tänkt, när vi arbetat. I slutet av studien har vi inte arbetat på distans för att mer ingående kunna diskutera empiri och analys, som jag anser blir bättre genom många diskussioner.

#### **Metodkunskaper**

Under arbetets gång har jag lärt mig mycket nytt om metoder och rapportskrivande och insett att det finns en hel vetenskap bakom alla metoder som finns att välja mellan. Det har varit intressant att se skillnader mellan metoder i sina rätta sammanhang jämfört med metoder som talar emot sitt syfte och att se vilken skillnad det gör för en rapports helhetsintryck.

#### **Faktakunskaper**

Mycket ny fakta har vi kombinerat med fakta som vi tidigare erhållit under åren på Högskolan. Vi har tidigare skrivit en (liten)rapport tillsammans om målstyrning i ett mindre vinstdrivande företag och det har varit intressant att läsa om målstyrning i en annan organisationsform.

## **Färdighetsutveckling**

Rapportskrivandet har visat hur tidigare kunskap kan användas och hur väl insatt jag varit i valt ämnesområde.

Jag har lärt mig hur man skriver en rapport och hur man tillämpar tidigare forskning med nytt underlag för att utveckla ett eget resultat.

## **Förståelseutveckling**

Jag har nu mycket större förståelse för forskningsarbete som helhet. Jag har även ökad förståelse för ämnet målstyrning och tillämpandet av målstyrning i en komplex organisation. Eftersom vi haft ett mycket bra samarbete förstärks min insikt av vikten med att ha en bra arbetskamrat som delar både ansvar och arbetstid. Kommunikation i ett grupparbete är guld värd och om man pratar med varandra och är ärliga kan man åstadkomma mycket mer. Jag anser att diskussionerna under arbetet påverkas och blir även de mycket bättre genom att stämningen är god och kommunikationen är bra.

Studien har även resulterat i ett nytt sätt att reflektera över hur man använder sina ord. I början av arbetet skrev vi meningar som, vid noggrannare läsning, var tvetydiga. Dessa meningar har vi arbetat mycket med och efter en tid av skrivande gjorde vi en checklista. Listan bestod dels av punkterna motivera, argumentera, kontrollera tvetydigheten och att vara konsekvent. Genom att inse vikten av meningsbyggande och förståelsen för en bra skriven mening anser jag att en rapport går lättare att arbeta fram samt att den färdiga rapportens helhetsintryck förbättras/förändras.

## **Individuell reflektion, Sophia Blanehögh**

### **Arbetsfördelning mellan författarna**

Vårt arbete har fungerat mycket bra då vi redan vid kursstart var överens om att vara ärliga mot varandra och tillåta varandra ha bättre och sämre dagar. Vi har fördelat vårt arbete jämt emellan oss och vissa dagar har jag haft en mindre produktiv dag och andra dagar har det varit tvärtom. Har det förekommit att jag exempelvis inte varit effektiv och produktiv en eller två dagar har jag sett till att tagit igen den förlorade tiden vid ett annat tillfälle. Det har aldrig förekommit meningsskillnader mellan oss eftersom vi haft mycket bra kommunikation.

När vi delat upp arbetet emellan oss har tagit exempelvis 2 vetenskapliga artiklar var och sedan översatt och sammanfattat, eller delat upp böcker mellan oss och arbetat med dessa på varsitt håll för att sedan skicka det färdigbearbetade materialet till varandra. Vi har arbetat på distans större delen av arbetet vilket har fungerat bra och haft daglig kontakt via telefon eller sms. Den senare delen av arbetet (insamling av empiri och analys) har vi dock arbetat tillsammans eftersom det har varit lättare att kunna föra diskussioner om när vi båda befunnit oss på samma plats.

Utöver detta har det varit bådars ansvar att de till att hålla deadlines, men att även ta eget ansvar för sitt arbete. Båda två har haft kontroll över arbetet för att kunna ta beslut om hur vi går vidare vid de tillfällen vi hamnat i återvändsgränder.

### **Metodkunskaper**

Det här arbetet har resulterat i ny kunskap om olika metoder och hur de används. Inledningsvis i arbetet hade vi svårigheter med att veta hur den kvalitativa metoden skulle användas på rätt sätt, men genom handledning, litteratur och metodkursen löste sig detta tillslut. I det stora hela har det ändå varit intressant att lära sig mer om en specifik metod och sedan tillämpa den.

### **Faktakunskaper**

Under studiens gång har jag fått ta del av ny fakta då vi gjort artikel och litteratursökningar, både i bokform och artiklar. Dessutom har de kunskaper som jag erhållit från tidigare år blivit både djupare och bredare på samma gång.

## **Färdighetsutveckling**

Det här arbetet har inneburit att jag erhållit färdigheter om hur en vetenskaplig rapport ska genomföras. Dessutom har jag fått ökat kunskap om målstyrning som storsystemet. Denna kunskap har jag fått både genom att läsa mycket litteratur och tidigare forskning om området men även genom empiriska studier där vi gjort intervjuer med chefer som arbetar med målstyrning dagligen. Det har varit en färdighetsutveckling i att intervjua personer i forskningssyfte – det var något som jag enbart gjort vid några tillfällen innan, men genom det här arbetet har vi intervjuat många personer och efter varje gång kändes det lättare att genomföra en intervju.

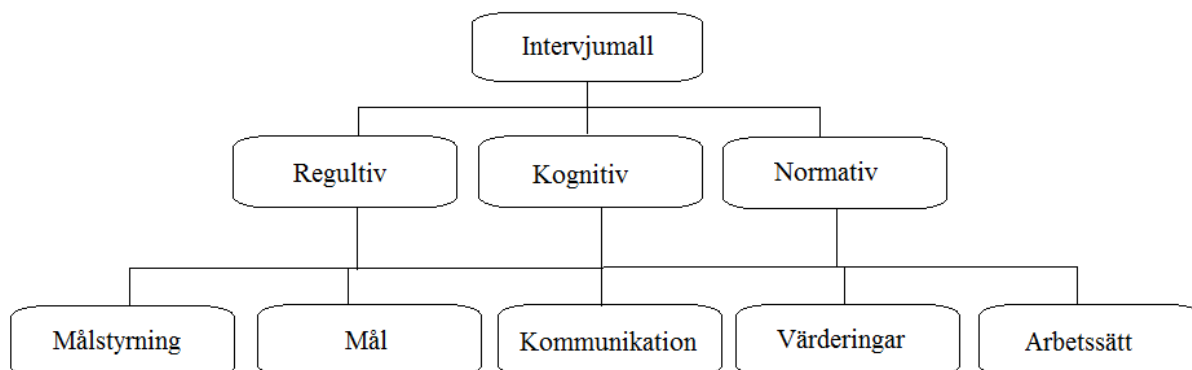
Arbetet har även inneburit färdigheter i att reflektera över texten som skrivits. Visserligen hade jag sådana egenskaper innan också, men de har verkligen fått sättas på prov i detta arbete.

## **Förståelseutveckling**

Genom det här arbetet har jag fått större förståelse för hur målstyrning används i offentlig verksamhet. De intervjuer vi har genomfört har resulterat i större förståelse för hur chefer i olika nivåer arbetar med målstyrning och vad deras förhållningssätt är.

Jag har personligen fått ännu mer förståelse för hur viktig det är med kommunikation i olika arbeten. I tidigare grupparbeten har kommunikationen ibland inte fungerat som det ska vilket har resulterat i att gruppen inte kommer överens och att resultatet av arbetet inte blir bra. I vår grupp var kommunikation nyckelordet, vi har haft en öppen dialog under hela arbetets gång vilket har resulterat i att vi kommit överens om det mesta.

## Underlag till samtliga intervjutillfällen



Figur 5 översikt av intervjumall (Andersson & Blanehögh, 2013)

Utifrån figur 4 tematiserades frågorna för att ligga i linje med analysmodellen (se figur 2).

### Frågor till socialnämndens ordförande

1. Kan du ge en kort presentation av dig själv och din bakgrund?
2. Nuvarande arbetsuppgift?
3. Hur länge har du arbetat med dessa arbetsuppgifter?
4. Har du erfarenhet av annat arbete inom socialförvaltningen?
5. Vad innebär målstyrning för dig?
6. Kan du ge exempel på vad som är bra/dåligt med målstyrning?
  - Varför?
7. Hur går arbetet till i framtagandet av mål för socialförvaltningen?
8. Vilka ansvarar för målformuleringen?
9. Vad är din roll?
10. Vad är viktigt att känna till i målsättningen? (när mål ska formuleras)
  - Varför är det viktigt
11. Vad ska tillgodoses i målformuleringsprocessen?
12. Hur hanteras mål som chefer/medarbetare i verksamheten haft svårt att tolka/ta till sig?
13. Vilka är konsekvenserna vid mål som ej uppnås?

- Vad innebär dessa konsekvenser?
14. Anser du att målstyrning är ett fungerande styrmedel?
    - Varför?
  15. Upplever du att det finns förståelse för målen ute i verksamheten?
  16. Är mål mätbara inom socialförvaltningen?
  17. Hur hanteras uppföljningen av mål på politisk nivå?
    - Vilken är din roll/uppgift i måluppföljningen?
  18. Hur fattas beslut kring budget?
  19. Hur kopplas budget till målstyrning?
  20. Anser du att tiden för budgetarbetet stämmer överens med nyttan som budgetarbetet ger?
    - Varför?
  21. På vilket sätt försvårar/underlättar lagar och regler ert arbete med målstyrning?
    - Politiskt
    - (Antagande om verksamheten?)
  22. Upplever du att målstyrning är det bästa sättet att styra socialförvaltningen?
    - Varför?
    - Vad annars?
  23. Vad anser du är det svåraste i din roll, kopplat till målstyrning inom socialförvaltningen?
  24. Vad är god omsorg för dig?
  25. Kan man definiera bra/dåligt arbete? hurdå?
  26. Politiskt
  27. För verksamheten (socialförvaltningen)
  28. Vilka förväntningar tror du anställda (inom socialförvaltningen) har på ditt arbete?
  29. Varför?
  30. Hur skulle den ”perfekta” organisationen se ut?  
(inom styrsystem/hantering av styrsystem)
  31. Hur skulle det ideala arbetssättet med målstyrning se ut?
  32. Om du skulle strukturera om socialförvaltningen i din kommun, hur skulle du vilja göra då?

## Frågor till Socialförvaltningschef

1. Kan du ge en kort presentation av dig själv och din bakgrund?
2. Nuvarande arbetsuppgift?
3. Hur länge har du arbetat med dessa arbetsuppgifter?
4. Hur är socialförvaltningens verksamhet uppbyggd?
5. Hur ser ansvarsfördelningen ut?
6. Vilka är beslutsfattande?
7. Hur sker kommunikation mellan politiker och socialförvaltningen?
8. Hur sker kommunikation inom socialförvaltningen?
9. Vad är målstyrning för dig?
10. Finns det en tydlig koppling mellan övergripande mål och mål på övriga nivåer?
11. Hur bestäms mål?
12. Hur sker uppföljning av måluppfyllelse? Vad händer om målen inte har uppnåtts?
13. Hur kommuniceras mål till medarbetare?
14. Hur motiveras anställda att följa målen och hur arbetar ni för att införliva ett målfokuserat tanke och arbetssätt i vardagen?
15. Upplevs målen som tydliga?
16. Finns förståelse för målen?
17. Hur hanteras eventuellt otydliga mål?
18. Finns det en fungerande dialog mellan politiker – chefer – operativ nivå?
19. Vilka lagar och regler eller bestämmelser påverkar det dagliga arbetet?
20. På vilket sätt påverkar dessa lagar, regler eller bestämmelser medarbetare?
21. Vilka aktörer är det som påverkas av dessa lagar, regler eller bestämmelser?
  - Lämnas det utrymme för anställda att använda sin kreativitet och egna förmåga?
  - *I utformning av mål och framtidsvisioner*
  - *I dagligt arbete*
  - *Vid beslut/problem*
22. Finns gemenskap på arbetsplatsen?
23. Vilka värderingar finns?
24. Delar anställda samma värderingar?
25. Hur ser kulturen ut i organisationen?
26. Rollfördelning?
27. Vilka beteendemönster finns?



28. Hur skulle den ”perfekta” organisationen se ut?
29. Hur skulle det ideala arbetssättet med målstyrning ske?
30. Vad är god omsorg för dig?
31. Hur definieras bra/dåligt arbete?
32. För vems intresse arbetar man?
  - Reaktionen i olika situationer
  - Uttalade regler
  - Vilka vi är/handlingar => make sense
  - Ta beteenden förgivet

### **Frågor till enhetschef/avdelningschef**

1. Kan du ge en kort presentation av dig själv och din bakgrund?
2. Nuvarande arbetsuppgift?
3. Hur länge har du arbetat med dessa arbetsuppgifter?
4. Vad är målstyrning för dig?
5. Hur arbetar du med målstyrning (för just din verksamhet)?
  - På vilket sätt?
6. Vem sätter mål för (just den här) verksamheten?
7. Är du delaktig i målformuleringsprocessen?
  - Till hur stor del?
  - Delaktig på vilket sätt? (Hur kan du påverka)
  - På vilket sätt vill du vara delaktig?
8. Upplevs målen som tydliga?
  - Din egen upplevelse?
  - Hur tolkar du att personalen upplever målen?
  - Varför...
9. Anser du att det finns onödiga mål?
  - Svåra att förstå?
  - Svåra att uppnå?
  - Saknar egentlig orsak/syfte?
10. Hur hanteras eventuellt otydliga mål?
  - Läger man samma tid på dessa mål som på de ”bättre målen”?
  - Lyssnar beslutsfattare till era tankar om mål?
11. Hur sker uppföljning av mål?

- Hur ser din roll ut i uppföljningsarbetet?
  - Går det mäta samtliga mål?
12. Vad händer om målen ej uppnås?
- Arbetsplats, anställda, hur sker kommunikationen
13. Hur kommuniceras (nya) mål ut till verksamheten?
- Till dig
  - Till anställda
  - Berörda aktörer
14. Hur motiveras anställda att följa målen?
15. Arbetar ni (aktivt) för att införliva ett målfokuserat tanke och arbetssätt i vardagen?
16. Upplever du att det finns förståelse för målen bland anställda?
- På vilket sätt (anser du) har de blivit införstådda med målen?
17. Vilka lagar och regler eller andra bestämmelser påverkar det dagliga arbetet?
18. På vilket sätt påverkas det dagliga arbetet av dessa regler och lagar som finns?
19. Lämnas det utrymme för anställda att använda sin kreativitet och egna förmåga?
20. På vilket sätt uttrycks kreativitet?
21. Hur skulle du önska att kreativitet fick användas om man bortser från politiska bestämmelser
22. Vilka värderingar finns i verksamheten?
- På arbetsplatsen
23. Upplever du att anställda delar samma värderingar? Varför/Varför inte?
- (Värderingar som grundas ur normer => hur man bör agera/vara)
24. Hur ser kulturen ut i organisationen? (på arbetsplatsen)
25. Är kulturen på arbetsplatsen stark nog att beteenden går att ta förgivet?
26. Finns det några outtalade regler? (informella regler)
- Hur arbetet eller enskilda processer ska gå till
  - Vilka är dessa?
  - Gynnar dessa informella regler målen?
27. Finns tydliga beteendemönster?
- På arbetsplatsen/ bland chefer
  - Ditt egen beteende bland anställda resp. chefer
  - Varför tror du beteendemönster uppkommit?
28. Vad är god omsorg för dig?
29. Kan man definieras bra/dåligt arbete? Hur?

30. Kan dina personliga reaktioner påverka arbetet som helhet?
- Till mål, en ny situation, oförutsedda händelser, mot chef/anställd
31. Går det särskilja personlighet och profession i ert arbete?
- Eller är de lika viktiga? På vilket sätt?
32. Består positionen som enhetschef av många olika roller?
- Som chef, medarbetare, ansvar och beslut
  - Vilka är dessa roller?
  - Hur hanterar man de olika rollerna?
  - Är någon av rollerna viktigare än andra? (eller se till helheten)
33. Hur skulle den ”perfekta” organisationen se ut? (inom styrsystem/hantering av styrsystem)
34. Hur skulle det ideala arbetssättet med målstyrning se ut?

### **Frågor till medarbetare**

1. Vad innebär målstyrning för er?
2. Anser ni att det är tydliga mål
  - Varför/varför inte
  - Är något av målen onödiga
  - Är det lagom många mål
  - Vad gör man åt mål som är otydliga
3. Hur kommuniceras målen?
  - Vem kommunicerar
  - På vilket sätt
4. Hur arbetar man med målen?
  - Vilken är er roll i målarbetet?
5. Hur sker uppföljning av målen?
  - Är det tillräckligt ofta
  - Vilken är er roll?
6. Hur mäts målen?
  - Vem ansvarar för att mäta?
  - Vilken är eran roll?
7. Upplever ni att chefer arbetar aktivt med mål?
  - Att chefer aktivt förmedlar/påminner om målen
8. Påverkas det dagliga arbetet av lagar och regler?

- Vilka lagar/regler?
  - På vilket sätt påverkar dessa lagar/regler ert arbetssätt?
9. På vilket sätt kan ni vara kreativa i ert arbete?
  10. På vilket sätt önskar ni att ni fick vara kreativa?
  11. Upplever ni att ni delar samma värderingar på arbetsplatsen?  
(Värderingar som grundas ur normer => hur man bör agera/vara)