

Handelshögskolan i Stockholm

639 Examensarbete i Accounting & Financial Management

VT 2013

Handledare: Ebba Sjögren

EKONOMISTYRNING INOM ÄLDREOMSORGEN

Intraprenad eller entreprenad – är det någon skillnad?

Katherine Stefaniak 21812

Liselotte Brännström 22211

In recent years the elderly care in Sweden has gone through several structural changes with the main purpose of delivering a more efficient service. The aim of this study is to compare the management control system in a privately and a publicly managed elderly home. A qualitative study was conducted which included interviews, observations of meetings and reviews of relevant documents. To be able to identify possible differences the framework of Hood consisting of seven dimensions was used. An analysis of the selected dimensions showed that the differences in management control were minimal and Brunsson's theory of politicization and 'company-ization' was used to explain why.

Keywords: management control, new public management, elderly care, company-ization, politicization.

Tack!

Till Ebba Sjögren för att hon gett oss stöd och lotsat oss i rätt riktning.

Till Johnny Lind som gav oss inspiration till att skriva om det här ämnet och hjälpte oss med kontakter.

Malin Lund för pep-talk och tips på intressant läsning.

Eva Hagbjer som gav oss lästips och tillgång till opublicerat material.

Alla vi har intervjuat som har delat med sig av sin tid, kunskap och erfarenheter.

INTRODUKTION	1
TEORI	4
TIDIGARE FORSKNING	4
TEORETISK REFERENSRAM	6
METOD	11
STUDIENS DESIGN.....	11
STUDIENS GENOMFÖRANDE.....	11
ANALYSMETOD.....	13
REFLEKTIONER.....	14
EMPIRI	15
BAKGRUND	15
ORGANISATIONSTRUKTUR	19
<i>ORGANISATIONSFORM</i>	19
<i>ANSVARSFÖRDELNING</i>	21
<i>BELÖNINGSSYSTEM</i>	22
FORMELLA STYRMEDEL.....	23
<i>BUDGETERING</i>	23
<i>MÅLSTYRNING</i>	25
<i>PROCESSTYRNING</i>	27
<i>INTERNREDOVISNING</i>	28
ANALYS	32
HOOD VISAR PÅ SKILLNADER.....	32
<i>TYDLIGA OCH MÄTBARA MÅL</i>	32
<i>FRÅN PROCESSER TILL MÅLUPPFYLLELSE</i>	33
<i>FOKUS PÅ RESURSEFFEKTIVITET</i>	34
<i>AKTIV OCH SYNLIIG STYRNING</i>	35
BRUNSSON FÖRKLARAR VARFÖR.....	36
<i>FÖRETAGISERING AV DEN POLITISKA ORGANISATIONEN</i>	36
<i>POLITISERING AV FÖRETAGET</i>	38
SLUTDISKUSSION	41
REFERENSER	43
SKRIFTLIGA KÄLLOR.....	43
MUNTLIGA KÄLLOR.....	45
INTERNA DOKUMENT	46
BILAGOR	47
INTERVJUMALLAR	47
TABELL 2. INSTITUTIONERNA ENLIGT BRUNSSON (1994)	49

INTRODUKTION

“Oj, vad mycket siffror det blev!”

Att träda in i rollen som verksamhetschef för ett äldreboende kan vara omtumlande berättar områdeschefen för det privata omsorgsföretaget. Många som innehar denna position har ingen ekonomisk utbildning i bakgrunden och får plötsligt hantera budgetar på tiotals miljoner kronor. Att driva ett äldreboende idag handlar inte enbart om att ge god omvårdnad utan man har även att förhålla sig till omgivningens ökande krav på resurseffektivitet och budget i balans. Sedan 1980-talet har det blivit tydligt att den offentliga sektorns storlek och kostnaderna för denna har växt i många av OECD länderna (Ferlie, 1992). Dessutom började styrningen genom offentliga byråkratier ifrågasättas och man började istället tala om marknader och valfrihet som har sin grund i nyliberalismens tankar (Hasselbladh et al, 2008). Detta följdes av omstruktureringar och sedan 1980-talet har ett antal reformer genomförts inom den offentliga sektorn som har gått ut på att anamma idéer och arbetsätt från den privata sektorn vilken ansågs mer resurseffektiv och handlingskraftig. Termen New Public Management (hädanefter benämnt NPM) myntades av Christopher Hood (1991) för att beskriva dessa förändringar han sett inom styrningen av den offentliga sektorn. Han diskuterar bl.a. införandet av en marknad med konkurrens, decentralisering där enskilda enheter har ett eget resultatansvar, användningen av resurser på ett effektivt sätt och mätbara mål för tydligare uppföljning istället för styrning baserat på regler. I samband med den politiska organisationens rörelse mot företaget ser man också att fokus skiftar från medborgare till kunder (Brunsson, 1994). Drivkraften bakom reformerna har inte endast varit sparsamhet utan det har också funnits en uppfattning om att styrning av offentliga organisationer inte bedrivits på ett lämpligt sätt (Hasselbladh et al, 2008). I Sverige var man tidiga med att implementera NPM och kommunerna har sedan dess bland annat övergått till en beställar-utförarmodell varigenom man upphandlar skolor, sjukhus, äldreboenden och andra verksamheter. Idag kan både privat och kommunalt drivna äldreboenden tävla om samma kontrakt hos kommunerna.

De senaste åren har just äldreboenden blivit starkt omdebatterade i media. Många kritiska röster har höjts mot att släppa in privata vinstintressen inom vård och omsorg. Man har även

börjat diskutera verkningarna av att göra de kommunala verksamheterna mer företagslika och att förvandla medborgarna till kunder. Denna diskussion har pågått bland forskare i flera år men har kanske först nu nått den breda allmänheten. I en artikelserie i DN skriver man om den svenska sjukvården:

“Det var inte många länder som entusiastiskt anammade NPM förutom Sverige: Nya Zeeland, Storbritannien, Kanada, Holland, Norge och Australien. Men som nästan alltid när en ny trend når Sverige, slår den igenom som en annan väckelse. Inom kort och utan någon vidare diskussion blev ‘mål och resultatstyrning’ och ‘lean production’ (inspirerat av Toyota) rättesnöre för var och varannan förvaltning.” (Zaremba, 2013)

Med tanke på att NPM-skiftet startade för över 30 år sedan är det av intresse att se hur verksamheterna styrs idag och om det fortfarande existerar några skillnader i att driva ett äldreboende i privat eller kommunal regi. Då tidigare forskning till största delen kretsat kring implementerandet av NPMs idéer (Ballantine et al, 1998; Lindholm, 2003) behövs fler empiriska studier över hur det faktiskt ser ut i nuläget. Forskningsfrågan blir därför: Hur skiljer sig ekonomistyrningen i ett privat och ett kommunalt drivet äldreboende? För att försöka besvara denna fråga studerades två organisationer, ett äldreboende som drivs på entreprenad av ett privat företag och ett där kommunen har vunnit upphandlingen, så kallad intraprenad. Ekonomistyrningen på de båda verksamheterna kartlades och jämfördes.

Ekonomistyrning som begrepp kan definieras på olika sätt. Tidigare använde man en snävare definition där betoningen låg på planering och uppföljning av finansiella mål medan man idag har utvidgat begreppet till att även innefatta icke-finansiella mål: “Management control is the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization’s strategies” (Anthony and Govindarajan, 2007). Det empiriska materialet som följer har strukturerats efter de ekonomiska styrmedel som förekommer inom organisationerna. Dessa kan delas in i organisationsstruktur, formella och informella styrmedel (Ax et al, 2001). Då det teoretiska ramverk som har valts inte inkluderar informella styrmedel har dessa uteslutits från studien. Inom organisationsstrukturen och de formella styrmedlen har de områden valts ut som har kunnat observeras inom de valda verksamheterna. Inom organisationsstrukturen diskuteras organisationsform,

ansvarsfördelning och belöningssystem. De formella styrmedel som observerats är budgetering, målstyrning, processtyrning och intern redovisning. Trots att benchmarking är ett styrmedel som anses höra ihop med NPM (Lapsley, 2008) är detta enligt de intervjuade inte något som förekommer i någon större utsträckning och har därför inte inkluderats i studien.

I följande kapitel kommer tidigare forskning presenteras tillsammans med det teoretiska ramverk som valts för analysen. Sedan kommer ett metodavsnitt där studiens utformning och genomförande beskrivs. Därefter kommer en redogörelse över hur ekonomistyrningen ser ut på de båda äldreboenden som ingått i studien följt av ett analysavsnitt där skillnader och likheter i ekonomistyrningen diskuteras med utgångspunkt från Hood's (1991, 1995) och Brunssons (1991, 1994) teorier. Sacken knyts sedan ihop med en avslutande diskussion där förslag på vidare forskning ges.

TEORI

TIDIGARE FORSKNING

NPM är ett samlingsnamn för de idéer som präglat reformen av den offentliga sektorn. Uttrycket myntades av Hood (1991,1995) som på många sätt kan ses som dess stamfader. I sina artiklar skapar han ett ramverk för dessa idéer och pekar på den offentliga sektorns rörelse mot företaget som institution. Hood (1991, 1995) menar att införandet av NPM innebar ett skifte bort från det han kallar progressive public administration (PPA). Syftet med PPA var att minimera korrupktion och därigenom slösande av skattemedel genom följande av regler och procedurer och speglade ett lågt förtroende för marknaden. Skiftet mot NPM innebar att misstroendet istället riktades mot de offentligt anställda och redovisningen kom att spela en stor roll för att kontrollera och utvärdera verksamheterna. Sverige pekas ut som ett av de länder där NPM-reformerna kommit särskilt långt (Hood, 1995). I Sverige gjordes en uppdelning mellan beställare och utförare med målet att effektivisera styrningen i den offentliga sektorn. Man frikopplade beställarfunktioner som bestämde vad som skulle uppnås från själva utförarna som svarade för hur produktionen av tjänsten skulle gå till. Genom att göra denna uppdelning kunde politiker koncentrera sig på att representera medborgare medan utförarna kunde fokusera på att driva verksamheten. Detta innebar att kontraktet mellan båda parter blev en viktig styrmekanism (Hasselbladh et al, 2008).

Skiftet innebär att både privata och offentliga organisationer konkurrerar på en marknad i syfte att skapa större effektivitet (Hood, 1991, 1995). Detta baseras på ett antagande om att den fria marknaden kan leverera bättre resultat än byråkratier (Broadbent and Guthrie, 1992). Hood (1991, 1995) talar om en uppdelning av den offentliga sektorn i separata enheter för att kunna hänföra resultatet till den enskilda enheten och på detta sätt göra respektive enhet ansvarig för sitt resultat. Därför blir också införandet av målstyrning viktigt för att utvärdera de enskilda enheternas prestation. Högre krav ställs på att de offentliga organisationerna ska vara resurseffektiva. Betoningen ligger på sparsamhet och ”the bottom line” (Hood, 1991, 1995). Detta har resulterat i att olika tekniker från den privata sektorn tillämpas i den offentliga sektorn. Guthrie (1991) diskuterar införandet av bland annat årsredovisningar, nyckeltal och resultatenheter. Betydelsen av ansvarsfördelning och införande av olika redovisningstekniker för att kunna utkräva ansvar har resulterat i att man också talar om New

public financial management. Detta forskningsområde har fokuserat på hur finansiell data i organisationen ska hanteras (Olson et al, 2001).

Det är viktigt att skilja mellan ”å ena sidan analyser av NPM som ett program för förändring av offentliga organisationer och å andra sidan empiriska analyser av genomförda förändringar” (Hasselbladh et al, 2008). Det som hittills beskrivits representerar de idéer som präglat förändringen av den offentliga sektorn medan det som följer hädanefter är exempel på de effekter av implementeringen av NPM som har identifierats.

Tidigare studier visar att motsättningar skapas när idéer från den privata sektorn implementeras i offentligt styrda organisationer (Llewellyn, 1998a, 1998b). ”De centrala komponenterna i NPM, så som kundorienterad verksamhetsstyrning och ekonomistyrning, är i många avseenden svårförenliga med såväl den traditionella statliga förvaltningslogiken, de professionella normsystemen som med demokratiskt folkstyre” (Hasselbladh et al, 2008). Agevall (2005) pekar även på tre andra motstridigheter inom NPM: ägarna av den offentliga sektorn är även kunderna, marknaden ska enligt NPM fungera som fördelningsmekanism men är en kvasimarknad skapad genom politiska beslut, NPM förespråkar centralisering och decentralisering på samma gång. Det sistnämnda är något som även Almqvist (2006) uppmärksammar: “Samtidigt som politikerna ska ha större makt och styrning över förvaltningen ska tjänstemännen och deras chefer få större handlingsfrihet...” Då verksamheterna fungerar som autonoma enheter och insynen uppifrån minskar får granskningen en stor roll. Man skapar områden i organisationen med “reglerad frihet” (Hasselbladh et al, 2008). Lapsley (2008) diskuterar införandet av tydligare uppföljningar genom externa granskare i den offentliga sektorn. Det är inte endast det finansiella som är av intresse utan andra delar av organisationen blir också viktiga att granska. Han förutspår vidare att prestationsmätning kommer fortsätta ha en stor betydelse i den offentliga organisationen samtidigt som dysfunktionella effekter skapas. Detta blir tydligt då man försöker inkorporera målstyrning i verksamheten samtidigt som det sker en styrning på detaljnivå. Tidigare empirisk forskning visar på svårigheter för aktörer inom organisationen att uppträda självständigt då målen styr processer. Detta leder till att de fungerar mer som anvisningar för hur målen ska uppnås (Almqvist, 2006).

Som Agevall (2005) nämner talar man numera om en kvasimarknad där staten köper tjänster från både privata och offentliga leverantörer. Forskningsfältet innefattar inte längre enbart en offentlig sektor som äger och kontrollerar utan om distribuerandet av offentliga tjänster (Broadbent and Guthrie, 2008). Den offentliga sektorns förändring har också resulterat i att organisationerna inom sektorn förändrats (Ferlie, 1992). Det är vanligt att politiska organisationer antar drag av företag exempelvis genom att införa målstyrning (Brunsson, 1991, 1994). Ferlie (1992) pekar även på andra karaktärsdrag som den politiska organisationen kan anta:

“Organizations such as hospitals and schools are now under pressure to adopt many of the characteristics of a 'quasi firm' they have to attract business in order to maximize revenue; they may need to market their services to consumers or their proxies; they may be pressured to reduce costs and raise quality...”

TEORETISK REFERENSRAM

Det teoretiska ramverk som har använts i denna studie bygger på artiklar av två forskare, Hood (1991, 1995) och Brunsson (1991, 1994). Hood (1991, 1995) pekar i sina artiklar på sju dimensioner där forskare är överens om att den offentliga sektorn kommit att efterlikna den privata. De första fyra visar på hur den offentliga sektorn har rört sig mot den privata när det gäller organisation och ansvarsutkrävande. De tre sista handlar om i hur hög grad ledningens och övrig personals handlingsfrihet bör begränsas av regler. Alla sju dimensioner visar på den offentliga sektorns rörelse mot företaget.

1.	Disaggregering av den offentliga sektorn till självständiga resultatenheter. Enheterna får större autonomi och drivs i princip som egna företag.
2.	Konkurrensutsättning av offentliga organisationer och mer kontraktbaserad styrning. Ett exempel på detta är införandet av den så kallade beställar-utförarmodellen. Rivalitet både mellan organisationer inom den offentliga sektorn samt mellan organisationer i den offentliga sektorn och den privata sektorn anses leda till högre kostnadseffektivitet.
3.	Införlivande av arbetsmetoder och verktyg från den privata sektorn. Som exempel nämner Hood större flexibilitet i anställningsförfarande och lönesättning.
4.	Framhållande av vikten av resurseffektivitet. Disciplin och sparsamhet genomsyrar organisationen och man söker ständigt efter nya sätt att minska kostnader.

5.	Mer aktiv och synlig styrning uppifrån. Den enskilde enhetschefen får större frihet samtidigt som utkrävande av ansvar för finansiella resultat ökar.
6.	Styrning genom införande av tydliga och mätbara mål och standarder ersätter tillit till personalens expertis.
7.	Större fokus på måluppfyllelse istället för processen på vägen mot resultatet. Prestationsbaserad ersättning används för att se till att förutbestämda mål nås.

Tabell 1. Dimensioner enligt Hood (1991, 1995)

För att ge studien större fokus har några dimensioner valts bort i analysen. De första två dimensionerna handlar om hur man valt att organisera sig inom kommunen. Här kan man konstatera att förvaltningen infört en beställar-utförarmodell och att alla äldreboenden är egna resultatenheter. Hur detta påverkar resurseffektiviteten och verksamhetschefens autonomi kommer att diskuteras under dimension fyra och fem. Dimension tre handlar om arbetsmetoder man antagit från den privata sektorn. De arbetsmetoder som hämtats från den privata sektorn och som har kunnat observeras under studiens gång handlar till största delen om resurseffektivitet och om mål- och resultatstyrning och kommer därför att diskuteras under dimension fyra och fem. De dimensioner som kommer att diskuteras i analysen är således de fyra sista.

Hood (1991, 1995) menar att transformationen av den offentliga sektorn genom antagandet av idéer och arbetsätt från den privata sektorn har inneburit att gränserna mellan de två har blivit otydligare. Brunsson (1991) påstår å sin sida att den privata sektorn även antar drag av den politiska organisationen: ”Det pågår samtidigt och med avsevärd kraft både politisering och företagisering av organisationer.” Följaktligen rör sig de båda typerna av organisationer mot varandra.

Organisationer kan beskrivas utifrån tre idealtyper eller så kallade institutioner: företaget, den politiska organisationen och föreningen. Företaget ses som resurseffektivt och handlingskraftigt. Det riktar sig till en avgränsad målgrupp och specialiserar sig på att tillgodose sina kunders behov. Den politiska organisationen har att tjäna alla medborgare med deras olika intressen och behov och är därför mer betjänta av att generalisera. Föreningen samlar medlemmar med ett gemensamt intresse och får sina intäkter genom medlemsavgifter. Företagets övergripande mål är överlevnad. Det får sina intäkter från försäljning av en tjänst eller vara och om efterfrågan skulle minska kan man ge sig in på en ny marknad. Den politiska organisationen är beroende av skatteintäkter som man sedan fördelar efter behov mellan olika enheter. Den har inget egenvärde utan är enbart till för att tjäna allmänheten. Företaget kan sägas ha en irrationell beslutsprocess genom att man inte undersöker alla möjliga alternativ och lösningar innan man bestämmer sig. Detta gör det mer handlingskraftigt än den politiska organisationen som vänder och vrider på problem och har svårt att komma till beslut. Den politiska organisationen ser som sin uppgift att reflektera medborgarnas olika åsikter och drivs därmed av konflikt medan man inom företaget eftersträvar enighet och att komma fram till lösningar. Det är viktigt för den politiska organisationen att kunna visa hur resultaten har uppnåtts och inte enbart vad man uppnått vilket är tillräckligt för företaget. När organisationen representerar idéer som är oförenliga kan detta skapa konflikt och ge upphov till hyckleri (Brunsson, 1991,1994).

Institutionerna i sina renaste former såsom de beskrivs ovan kan sällan iakttas i verkligheten. Istället försöker de flesta organisationer ta efter de positiva aspekterna från varje idealtyp och anpassa sig efter den marknad de verkar i. Brunsson (1991, 1994) använder i sin artikel tre termer för att beskriva detta fenomen: politisering, företagisering och förenisering. När ett företag blir politiserat kan detta uttrycka sig genom att företaget exempelvis inte enbart fokuserar på vinst utan det blir också viktigt att visa hur resultat har uppnåtts och att man

följer de normer som anses viktiga i samhället. Företagisering kan visa sig genom att den politiska organisationen börjar betrakta medborgare som sina kunder. Ett annat exempel är införandet av målstyrning vilket innebär en frikoppling mellan mål som fastställs av politiska organ och handling som utförs av verksamheter. För ett företag kan förenisering innebära att man vill skaffa medlemmar som är mer lojala än kunder. Däremot är man inte så intresserad av att låta medlemmarna vara med och påverka. För den politiska organisationen visar sig förenisering dock som brukarinflytande (Brunsson, 1991,1994). Då studien fokuserar på företagets och den politiska organisationens rörelse mot varandra har förenisering uteslutits från analysen.

Grunden till att det privata och det kommunala äldreboendet antar drag från motsatt idealtyp och därmed blir politiserat och företagiserat är deras strävan att skapa legitimitet. Organisationer behöver legitimitet från sin omgivning för att erhålla resurser från aktörer som verkar inom omgivningen och därmed kunna fortsätta bedriva sin verksamhet. Hur verksamheter skapar denna legitimitet är olika beroende på hur organisationens omgivning ser ut. Med omgivning menas både den marknad man befinner sig på och aktörerna som verkar inom denna. Brunsson (1991, 1994) talar om att företaget och den politiska organisationen verkar i olika miljöer. Företaget får normalt sett sin legitimitet genom att de verkar på en marknad med konkurrens och den politiska organisationen får sin legitimitet genom en väl fungerande demokrati. När det uppstår monopolliknande situationer så att det inte längre råder fri konkurrens talar Brunsson (1991, 1994) om marknadens förvittring. Även demokratin kan förvittra. Brunsson (1991) förklarar detta på följande sätt:

“Ett stelnat partiväsende, stor partimakt och liten väljarmakt, en stark korporatism och brist på folkligt engagemang i de demokratiska institutionerna har inneburit problem för staten att bibehålla hög legitimitet med hjälp av de politiska organen. Förvaltningens stöd uppifrån minskar och därmed blir det viktigt att istället skapa legitimitet i förvaltningsledet. Handlingskraft och effektivitet får delvis ersätta demokrati som legitimeringsbas.”

Politisering och företagisering uppstår alltså när organisationerna måste söka legitimitet på andra sätt än de normalt gör. Detta kan leda till institutionell förvirring inom organisationerna och dess omgivning. Brunsson (1991, 1994) pekar på tre olika processer som kan resultera i

institutionell förvirring. För det första kan en organisation anta vissa drag av en institution som de anser attraktiva och önskvärda utan att fundera på om dessa passar in i den existerande organisationen. För det andra kan organisationen vilja förverkliga en institution. Detta kan gå så långt att den förändrade organisationen i slutänden är mer lik idealtypen än de organisationer som normalt förknippas med denna. Slutligen kan processen drivas av förändringar på marknaden som organisationen verkar på.

METOD

STUDIENS DESIGN

För att besvara forskningsfrågan om hur ekonomistyrningen skiljer sig mellan ett privat och ett kommunalt drivet äldreboende har en kvalitativ studie av två organisationer genomförts. En kvalitativ metod har tillåtit att många aspekter av ekonomistyrningen har kunnat fångas. Ekonomistyrningen på olika nivåer inom varje organisation har granskats och beskrivits för att sedan kunna jämföras med utgångspunkt i det teoretiska ramverk som presenterats tidigare.

För att jämförelsen inte skulle försvåras av andra faktorer såsom skillnader i storlek valdes två äldreboende som i så stor utsträckning som möjligt liknar varandra. De tre rekvisit som styrde urvalsprocessen var: antal boende, vårdbehov hos de boende och att de skulle ligga inom samma stadsdel. För att hitta lämpliga forskningsobjekt togs hjälp av en person på stadsdelsförvaltningen med god inblick i verksamheterna. Att den inledande kontakten med de båda verksamheterna togs genom denna person på beställarsidan ökade naturligtvis möjligheterna till ett gott samarbete från de medverkande. I valet av ett privat äldreboende var ett viktigt urvalskriterium att verksamheten tillhörde ett av de större företagen på marknaden. Eftersom syftet med studien var att undersöka ekonomistyrning var en viktig förutsättning att organisationen hade ett väl utvecklat ekonomistyrningssystem vilket de mindre verksamheterna inte alla gånger har.

STUDIENS GENOMFÖRANDE

Under arbetets gång har ett flertal källor använts. Studien har utförts i sin naturliga miljö på de medverkandes arbetsplatser och tillät både intervjuer med anställda, direkt observation av ledningsmöten och granskande av vissa relevanta dokument.

För att få en introduktion i hur äldreomsorgen ser ut i stadsdelen hölls en inledande intervju med ekonomichefen och tillika biträdande stadsdelsdirektören på förvaltningen. Denna intervju gav en bättre förståelse för marknaden för äldreomsorg och även en övergripande bild av upphandlingsprocessen, som både det privata och det kommunala äldreboendet

deltagit i. För att uppnå symmetri och därmed underlätta en jämförelse har därefter personer på samma nivå i organisationerna intervjuats. Studien avgränsades till att inkludera personer i en ledande befattning inom varje äldreboende och även verksamhetschefernas närmaste chefer högre upp i organisationen. Studien hade även kunnat inkludera personer högre upp i hierarkin men det är tveksamt om detta hade bidragit till att belysa forskningsfrågan eftersom dessa personer har en mer generell överblick av organisationen och studiens fokus låg mer på ekonomistyrningen av det individuella boendet. Studien hade även kunnat inkludera fler äldreboenden men detta hade under rådande tidsbegränsning inte varit möjligt.

Totalt utfördes nio stycken intervjuer. Först utfördes intervjuer med verksamhetscheferna och deras närmaste underordnade. På det kommunala boendet innebar detta en av de biträdande cheferna och på det privata boendet intervjuades två av gruppcheferna varav en var ansvarig för sjuksköterskorna och en för undersköterskor och vårdbiträden. Sedan intervjuades verksamhetschefernas närmaste överordnade och en controller på stadsdelsförvaltningen. På den privata enheten fanns inte möjlighet att intervjua kontrollern men detta kunde till stor del kompenseras för genom frågor till de andra intervjuobjekten. Intervjuerna varade i genomsnitt mellan 60 och 90 minuter och spelades in. För att studien skulle bli lyckad var det viktigt att skapa en trygg miljö för de intervjuade där de kände att de kunde tala öppet om forskningsfrågan. Därför har full anonymitet för både de intervjuade och för verksamheterna garanterats. Dessutom presenterades studiens syfte i början av varje intervju och förklaring gavs om att studien inte hade något normativt syfte utan snarare handlade om att erhålla en bättre förståelse för hur ekonomistyrningen i de båda organisationerna faktiskt ser ut.

Inför intervjuerna listades frågor för att fungera som en mall och struktur för intervjun men lämnade också utrymme för att fånga annan intressant information. Eftersom syftet med studien var att jämföra ett privat och ett offentligt äldreboende användes samma intervjumall i båda boenden på samma nivå i organisationen för att möjliggöra en jämförelse. Ytterligare frågor restes och tillfördes dock under intervjuernas gång.

Det inspelade materialet transkriberades under hela datainsamlingsperioden. Detta gjorde det möjligt att identifiera ämnen som behövde undersökas lite närmare och hjälpte därmed till att driva studien framåt. För att följa upp frågor som dök upp under studien kontaktades intervjupersoner via mail och telefon. Det transkriberade materialet garanterade att exakt och

korrekt information registrerades. Genom att inte endast fokusera på att anteckna under intervjuerna kunde författarna lyssna aktivt och lättare reagera på det som sades under intervjun och ställa följdfrågor.

På båda de studerade verksamheterna gavs möjlighet att närvara vid ett ledningsgruppsmöte. På det privata boendet deltog verksamhetschefen, enhetschefen, gruppchefer och en aktivitetsansvarig. På det kommunala mötet deltog förutom verksamhetschefen endast två av de biträdande cheferna. Båda mötena varade i ungefär två timmar. På mötena observerades vilka ämnen som kom upp till diskussion, hur mycket tid som spenderades på varje ämne och hur involverad personalen var i olika frågor. Även om närvaron av författarna påverkade typen av frågor som diskuterades och tiden som dessa frågor tilläts uppta är det ändå av intresse att iaktta vad organisationerna vill signalera till omvärlden.

Som förberedelse inför intervjuerna har information inhämtats från båda organisationers hemsidor. Förutom att få en generell bild över verksamheterna och deras organisationsstruktur har även vissa kvalitetsindikatorer granskats. På det privata företags hemsida publicerar man ett kvalitetsbokslut för företaget som helhet men inte för de individuella verksamheterna. På båda äldreboenden har även aktuella budgetar granskats vid besök. Även kommunens budget som helhet och deras mål och åtaganden för de olika verksamheterna har studerats. Hos stadsdelens controller gavs tillgång till de nyckeltal och mål som används vid uppföljning. Eftersom avtalen mellan verksamheterna och förvaltningen är viktiga styrdokument har även de studerats.

ANALYSMETOD

Analysen pågick under hela datainsamlingsperioden. Författarna började transkribera det insamlade materialet från intervjuerna så fort som möjligt för att redan i ett tidigt stadium börja reflektera över materialet. Möten mellan båda författarna förekom ofta för att utbyta tankar om det som framkommit under intervjuerna. I slutet av datainsamlingen och efter strukturering av empirin jämfördes det privata och det kommunala äldreboendet under de utvalda dimensionerna baserat på Hood (1991, 1995) för att se hur de skiljer sig åt. Genom att förankra analysen i Hoods (1991, 1995) dimensioner gavs en indikation om i vilka områden man kunde observera en rörelse från den kommunala organisationen till det privata.

På samma sätt undersöktes hur den privata organisationen rörde sig i dessa dimensioner. Därefter söktes en förklaring till varför det kommunala och det privata äldreboendet ser ut som det gör med hjälp av Brunssons (1994) teorier. En abduktiv ansats har använts genom att en förståelse för forskningsfrågan har växt fram genom att teori och empiri har varvats växelvis.

REFLEKTIONER

I den samhällsvetenskapliga forskningen är det svårt att minimera den subjektiva tolkningen då det finns en subjektivitet i både hur studieobjekten tolkar sin organisation men också hur forskarna tolkar den bild av organisationen studieobjekten framför (Brunsson, 1981). Detta gör det svårare att avbilda det som studeras på det sätt man finner i den naturvetenskapliga forskningen där värderingar inte får något utrymme. Ett systematiskt arbetssätt har dock eftersträvat. Under de intervjuer som genomfördes ställdes liknande frågor till de personer som befann sig på samma nivå i de olika verksamheterna. Utöver detta granskades relevanta dokument och ledningsgruppsmöten bevisades. Detta medförde att information som kom fram i intervjuer kunde bekräftas och kompletteras genom andra källor. Båda författarna har dessutom varit närvarande vid alla intervjuer. För att undvika felciteringar skickades dessutom ett utkast av studien till de deltagande för godkännande.

Den samhällsvetenskapliga forskningen ”verkar genom att skapa ‘språk’ för att beskriva och förstå olika sociala situationer och genom att förmedla dessa språk till systemets aktörer” (Brunsson, 1981). Då forskarna har studerat ekonomistyrningen genom att intervjua personal inom organisationer blir det uppenbart att interaktionen med dessa och forskarnas närvaro har påverkat studieobjekten. Enligt Brunsson (1981) är detta dock inget negativt utan språket ”förutsätter ju medverkan från aktörerna”. Syftet med forskningen blir inte att avbilda studieobjektet utan han talar istället om språkbildning. Här blir det också tydligt att det finns en svårighet i att uppnå reliabilitet genom att uppfylla kravet på att andra forskare som utför samma studie på nytt i ett senare skede ska komma fram till samma resultat då varje forskare har sitt eget språk (Brunsson, 1981).

EMPIRI

BAKGRUND

Fördelningen av resurser inom äldreomsorgen inleds med att kommunen först anslår en budget för varje stadsdel. Därefter fördelar stadsdelsnämnden budgeten mellan de olika verksamhetsområdena. Hur mycket äldreomsorgen ska få bestäms genom att man tittar på statistiska prognoser för hur fördelningen av åldrar i befolkningen kommer att förändras. En biståndshandläggare på stadsdelsförvaltningen fattar beslut om en person är i behov av att flytta in på ett äldreboende och vilken vårdnivå personen befinner sig på. Det finns tre vårdnivåer och till varje nivå är en ersättning knuten. Verksamheterna har inte rätt att neka en sökande plats oavsett vårdtyngd. Ersättningen betalas ut från förvaltningen till äldreboendet. Storleken på ersättningen, som beslutas av kommunen, är för närvarande nästan dubbelt så stor för en brukare på nivå tre som en brukare på nivå ett. Den stora majoriteten av de äldre ligger i nivå två. Brukarna placeras preliminärt vid inflyttningen och kan under en kort period därefter sänkas i nivån. När nivån väl är bestämd kan den inte sänkas utan enbart höjas. De äldre betalar en äldreomsorgsavgift till kommunen och separata avgifter för hyra och mat, vilket kan tillhandahållas av kommunen eller någon annan leverantör (biträdande stadsdelsdirektör).

Både det privata och det kommunala äldreboendets tjänster har köpts in av kommunen genom en offentlig upphandling. Upphandlingen av tjänsten baseras dock inte på det lägsta budet utan på mervärdespoäng, så kallad kvalitetsupphandling. För att kommunen i första hand ska överväga äldreboendet för ett kontrakt måste äldreboendet uppnå ett antal så kallade skallkrav från kommunen. Dessa krav inkluderar bland annat en miniminivå för antal anställda och utbildningskrav. De som lever upp till minimikraven kan erhålla extrapoäng genom att beskriva hur de tillför värde till sina kunder. Äldreboendet kan exempelvis erbjuda speciella aktiviteter eller ha en högre bemanning under vissa delar av veckan. Dessa mervärdespoäng är tänkta att öka kreativiteten inom sektorn. Enligt den biträdande stadsdelsdirektören utvärderas anbuden baserat på rimlighet och relevans. Mervärderna bedöms och poängsätts, och det äldreboendet som får den högsta totalpoängen vinner upphandlingen. På det kommunala boende som ingår i studien har man skrivit sitt anbud

själva medan man på det privata omsorgsföretaget har en speciell anbudsavdelning som sköter detta (biträdande stadsdelsdirektör, områdeschef).

Genom avtalet detaljstyr kommunen en stor del av verksamheten. Enligt avtalet ska verksamheterna exempelvis löpande utbilda personal och minst 87 % av omsorgspersonalen ska ha en grundutbildning. I avtalet framgår också brukarnas rätt till en regelbundenhet vad gäller personalen. Staden vill helst inte ha mer än 10 % timanställda men i intervjun med den kommunala verksamhetschefen framgår dock att det finns en problematik med denna nivå. Timanställda är en viktig del i verksamheten för att kunna ersätta sjuk personal men även för att vara flexibel och anpassa bemanning efter förändringar i beläggningen (kommunal verksamhetschef).

Enligt avtalet har förvaltningen möjlighet att stänga ner avdelningar på enheterna om de skulle se att beläggningen går ner på grund av ett minskande kundunderlag. Det krävs dock att 20 % av platserna är tomma och att det förutspås att bli bestående. Detta gäller även de privata utförarna där kommunen äger huset. Biträdande stadsdelsdirektören talar om att ge verksamheterna rätt förutsättningar. Eftersom inkomst distribueras till äldreboendet baserat på antal kunder som väljer att bo på hemmet är det nödvändigt med en hög beläggningsgrad för att äldreboendet ska behålla ekonomin i balans (biträdande stadsdelsdirektör).

Tidigare befann sig ungefär 80 % av kunderna på det kommunala boendet i nivå två och 10 % i nivå ett respektive tre. Detta har nu slagit om till ungefär 90 % i nivå två och 10 % i nivå ett, vilket försvårar ekonomin även om beläggningen är i nivå med det som fastställts i budgeten. Detta har resulterat i att det kommunala äldreboendet lagt till ytterligare en inkomstkälla för att öka sina intäkter. Då det kommunala äldreboendet är beläget i ett område med många andra organisationer har man haft möjlighet att sälja olika typer av tjänster till dessa. I en period av överkapacitet har man exempelvis hyrt ut nattpersonal till privata organisationer och andra distrikt. Andra tjänster som säljs är postsortering, vaktmästartjänster, städning och administrativa tjänster (kommunal verksamhetschef).

Det nuvarande ersättningssystemet innebär att verksamheterna får svårt att matcha sina kostnader mot intäkterna. Detta kräver en hög flexibilitet som är problematisk att uppnå då man samtidigt har krav på sig från förvaltning och arbetsgivarorganisationer att minska

antalet tim- och deltidsanställda. För flera av de privata utförarna har detta inneburit att de fått lämna marknaden. Även på politikernivå har man uppmärksammat det här problemet och förslag väntas om att ändra ersättningsystemet (Tottmar, 2013).

För det privata omsorgsföretaget som har verksamheter över hela landet är det här bara en av flera prissättningsmodeller som man har att förhålla sig till. På flera andra håll har kommunerna redan infört ett system med endast en ersättningsnivå och i andra delar av landet har man ännu fler nivåer (områdeschef).

Oavsett i vilken form ett äldreboende bedrivs så är det alltid kommunen som är huvudman för verksamheten vilket innebär att de har det yttersta ansvaret och måste se till att omvårdnaden håller en viss kvalitet (avtalen). Det viktigaste medel som stadsdelen har för att följa upp verksamheterna är avtalet. Beställaravdelningen utvärderar enheterna en gång per år utifrån en mall som uppdateras med nya krav utifrån politik och lagstiftning (avdelningschef). Alla verksamheter följs även upp utifrån skullkraven i förfrågningsunderlaget och mervärden i anbudet (biträdande stadsdelsdirektör). Att det är ett viktigt styrmedel märktes även på de ledningsgruppsmöten som observerades där en stor del av tiden gick åt till att gå igenom resultaten av uppföljningarna. Flera av de intervjuade påpekade att kommunen blivit bättre på att följa upp att avtalen faktiskt efterlevs och att det också är en förutsättning för att få fortsatt förtroende att bedriva verksamhet. Områdeschefen på det privata företaget pekade även på en annan funktion avtalet har, nämligen att se till att man inte överlevererar "för när du går till McDonalds så får du inte en Big Mac när du beställer en cheeseburgare". Områdeschefen menade att detta var ett vanligt problem som kostade företaget pengar.

Äldreboenden kontrolleras också av andra organ som Socialstyrelsen och diverse lagar som t.ex. Socialtjänstlagen (SoL) och Hälso-och Sjukvårdslagen (HSL). I både det kommunala och det privata äldreboendet styrs placering i rätt vårdnivå och därmed rätt intäkt av två IT-baserade dokument som kommunen tillhandahåller. Det första dokumentet kallas VODOK vilket är en journal som sjuksköterskan fyller i som baserar sig på HSL. Det andra dokumentet är ParaSol och är baserat på SoL där kontaktpersonen skriver en genomförandeplan som följs av en löpande dokumentation gällande den boende (avtalen).

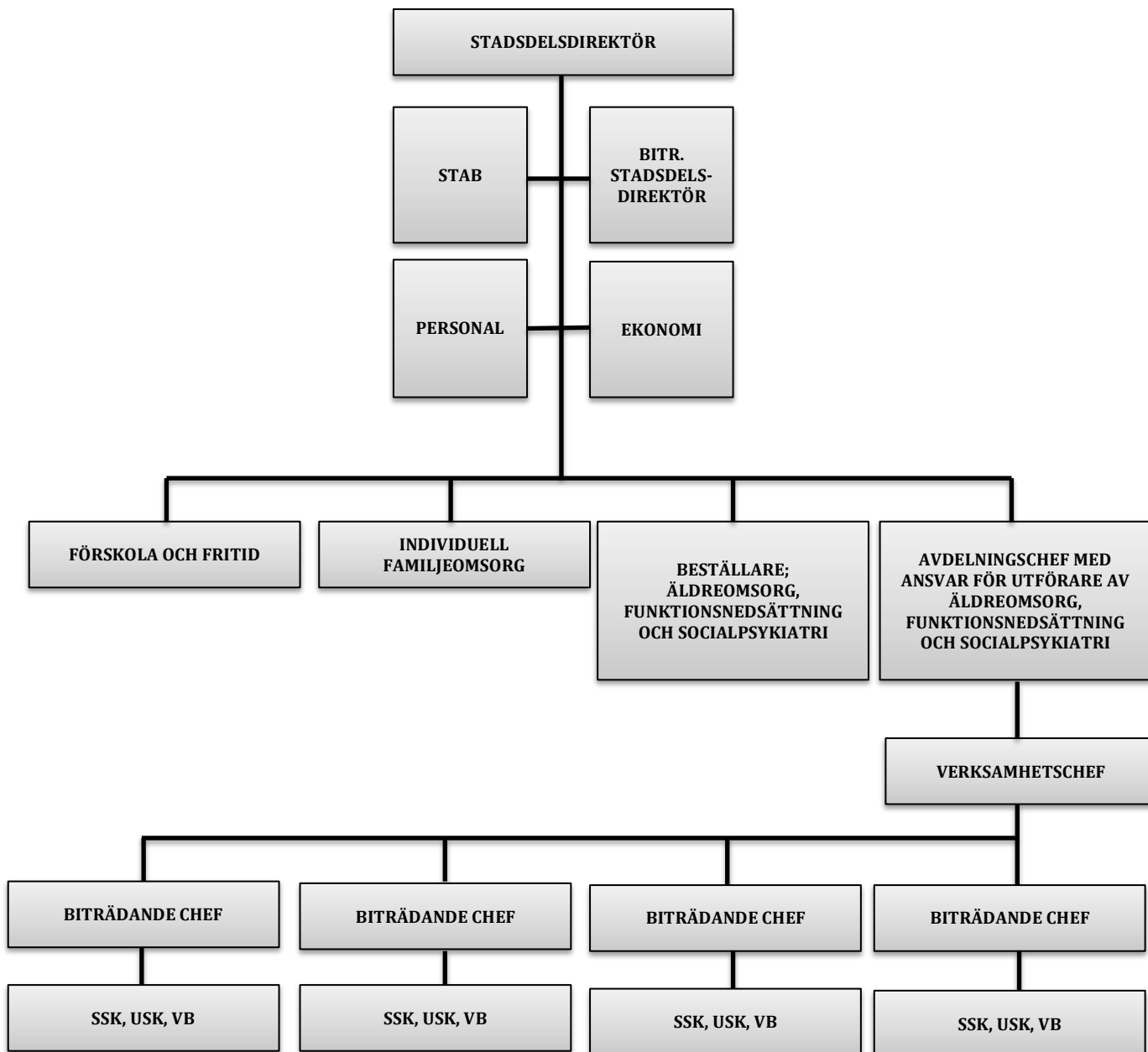
För det privata äldreboendet innebär detta att man ibland blir tvungen att registrera samma information två gånger. Först registreras hälso- och sjukvårdsavvikelser i det privata

äldreboendets egna avvikelssystem och sedan i VODOK. Ett annat exempel på dubbelarbete är brukarundersökningar. I den egna verksamheten gör man kvalitetsundersökningar som ska analyseras. Därefter gör staden en brukarundersökning som också ska analyseras (privat verksamhetschef).

Verksamhetsuppföljningarna och brukarundersökningarna publiceras på stadens hemsida till hjälp för de som ska välja äldreboende. Även om brukarna själva har möjlighet att välja var de vill bo var det enligt brukarundersökningen från 2012 endast 47 % i genomsnitt för staden som svarade att de valt sitt boende själva. Enligt verksamhetschefen på den privata enheten väljer de flesta ett boende som ligger nära deras eget hem. Ofta har de hört talas om äldreboendet av vänner och bekanta. Därför är ett gott rykte avgörande för att överleva i branschen, något som betonades av verksamhetscheferna på båda boenden. Även biträdande stadsdelsdirektören håller med: "Det här med vad det går ut för budskap ut i massmedia och att ingenting händer och så, det är ju jätteviktigt och... ja, på något sätt försöker man ha både hängslan och livrem för att inget ska hända."

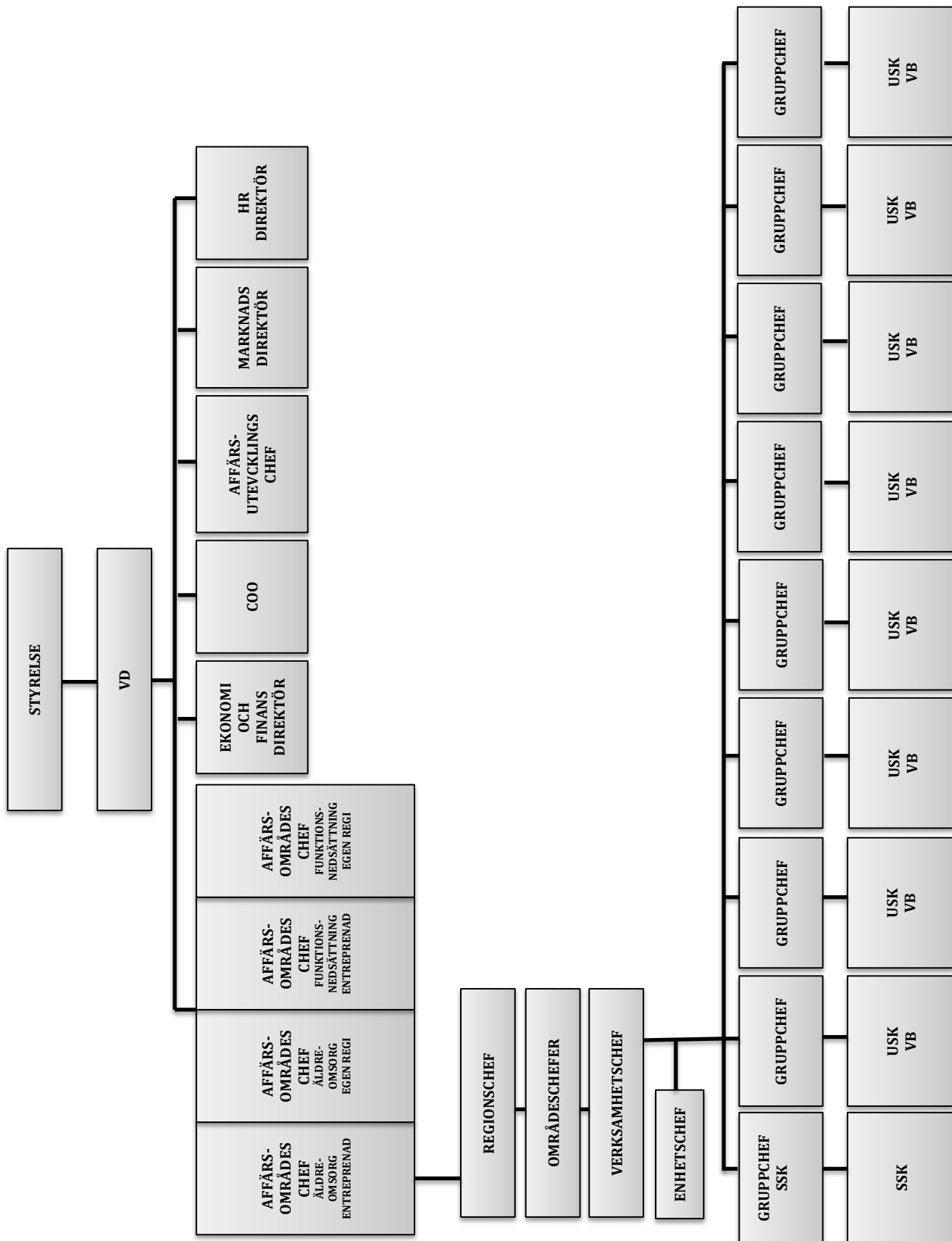
ORGANISATIONSSTRUKTUR

ORGANISATIONSFORM



SSK=Sjuksköterskor, USK=Undersköterskor, VB=Vårdbiträden

Figur 1. Kommunalt driven verksamhet



Figur 2. Privat driven verksamhet

ANSVARSFÖRDELNING

Avdelningschefen är närmaste chef till verksamhetschefen i det kommunala äldreboendet. Han är ansvarig för verksamhetens ekonomi, kvalitet och arbetsmiljö enligt delegation från stadsdelsdirektören. Avdelningschefen har i sin tur lämnat en skriftlig delegation till verksamhetschefen vad gäller dessa ansvarsområden (avdelningschef).

På båda äldreboenden är det främst verksamhetschefens uppgift att lägga en budget för året och den justeras sedan kontinuerligt baserat på utfall. Inom båda organisationerna sätter man dock stort fokus på “sista raden”. Att inte klara att hålla sig inom budget ses som ett stort misslyckande och kan leda till negativa konsekvenser för den enskilde verksamhetschefen om inte godtagbara förklaringar kan ges. Verksamhetschefen på det kommunala äldreboendet har förutom budget- och verksamhetsansvar personalansvar för administrationen, cheferna, rehabiliteringsgruppen och vaktmästeriet. Verksamhetschefen är även ansvarig för uppföljningen av de biträdande chefernas arbetsuppgifter. Verksamhetschefer för kommunala äldreboenden samlas också en gång i månaden för att jämföra kostnader och diskutera problem som uppstår i verksamheten (kommunal verksamhetschef).

De biträdande cheferna på det kommunala boendet har en administrativ funktion. De har inget formellt ekonomiskt ansvar även om verksamhetschefen ställer krav på dem att de ska medverka till att hålla budgeten. Personalansvaret för all omvårdnadspersonal har delats upp mellan de fyra biträdande cheferna. Personalfrågor som cheferna måste hantera rör sjukdom, rehabiliteringsärenden och omplacering. Andra vanliga sysslor inkluderar kontakt med anhöriga och klagomålshantering. Man sitter även med i ledningsgruppsmöte tillsammans med verksamhetschefen varje måndag (biträdande verksamhetschef).

På det privata äldreboendet finns en områdeschef för den södra och en för den norra regionen som ansvarar för entreprenadverksamheter. Områdeschefen har ett övergripande ansvar och kan delta i uppstarter, verksamhetsstängning samt verksamheter som har svårigheter. Man har även en regionchef som ansvarar för hela regionen. Regionchefens ansvarsområde påminner om avdelningschefens på stadsdelsförvaltningen och inkluderar månatliga möten med verksamhetscheferna. Det finns ingen formell uppdelning av arbetsuppgifterna mellan områdescheferna och regionchefen utan man stöttar varandra där det behövs (områdeschef).

Ansvarsområden för verksamhetschefen på det privata boendet är i stort sett desamma som för den kommunala verksamhetschefen. Även här ingår budget-, personal- och verksamhetsansvar. Varje måndag håller verksamhetschefen ledningsgruppsmöte tillsammans med enhetschefen, gruppcheferna och aktivitetsrådet (privat verksamhetschef).

Det privata äldreboendet har nio stycken gruppchefer. Åtta av dessa är undersköterskor och ansvarar för sin egen avdelning och en är sjuksköterska som ansvarar för hälso- och sjukvårdspersonalen i hela verksamheten (privat verksamhetschef). Den sistnämnda gruppchefen deltar i ett flertal möten, exempelvis sjuksköterskemöten, hygienrådsmöten, kvalitetsråd samt arbetsplatsträffar. Därutöver fördelas tiden på rapportering av löner, medarbetarsamtal, protokollskrivning efter möten, beställningar och fakturering (gruppchef sjuksköterskor). De övriga gruppcheferna har även de både personalansvar och budgetansvar på sina avdelningar (gruppchef). Meningen är att gruppcheferna ska spendera 80 % av sin tid på vanliga sköterskeuppgifter och 20 % med att administrera men båda de intervjuade gruppcheferna berättade att de för närvarande spenderar nästan 100 % av sin tid på möten och diverse administrativa göromål (gruppchef sjuksköterskor).

BELÖNINGSSYSTEM

När verksamhetschefen på det kommunala boendet utvärderas tittar man både på om han lyckats hålla budgeten och om han uppfyllt kvalitetsmålen. Genom medarbetarenkäter tar man in personalens omdöme om cheferna och detta tas sedan upp till diskussion vid chefernas lönesamtal. Ingen prestationsbaserad bonus betalas ut. Istället försöker man uppmärksamma chefer som utmärker sig på andra sätt (kommunal verksamhetschef).

Omvårdnadspersonalen utvärderas inte enbart efter erfarenhet och utbildning utan man tittar också på delaktighet i råd, hur dokumentationen sköts, egna initiativ och engagemang. Det kommunala äldreboendet har ett system där man försöker uppmuntra förslag på förbättringsarbeten från personalen i verksamheten. Detta gör man genom att lyfta fram de av personalens goda idéer som utmärker sig. Verksamheten utser även årets medarbetare varje år (kommunal verksamhetschef).

På det privata boendet hade man tidigare ett bonussystem för verksamhetscheferna. Bonusen grundade sig både på ekonomiskt resultat och ett antal nyckeltal inom kvalitetsområdet men togs bort efter att man fått kritik i media för detta. Det är dock fortfarande ekonomi och kvalitet som är de två stora utvärderingskriterierna. Nu försöker man istället plocka fram andra morötter som exempelvis att låta verksamhetschefen gå utbildningar eller delta i styrgrupper eller remissgrupper (områdeschef).

Vid utvärderingen av övrig personal bedömer man även i vilken utsträckning de har uppfyllt konceptet i verksamheten, vilket innehåller åtaganden till kunden. Detta innebär att man tittar väldigt mycket på bemötande och engagemang, dokumentation och om man har något uppdrag utöver sina vanliga arbetsuppgifter. Eftersom gruppcheferna exempelvis registrerar egentid med kontaktmannen, som är ett av åtagandet i konceptet, kan verksamhetschefen mäta egentid i schemasystemet och på det sättet utvärdera hur väl gruppcheferna har uppfyllt detta åtagande. Man försöker även lyfta fram bra förslag från personalen som framkommer genom förbättringsloggan (privat verksamhetschef).

FORMELLA STYRMEDEL

BUDGETERING

Budgeten är det viktigaste instrumentet för att nå verksamheternas ekonomiska mål. På det kommunala boendet lägger man en budget som går jämnt upp. Här är det önskvärt med ett positivt resultat men i första hand siktar man på att undvika ett negativt resultat. De år då man avslutat året med ett positivt resultat har pengarna lagts i en fond som sedan har kunnat användas för att täcka förluster ett annat år. Skulle inte pengar finnas för att täcka en eventuell förlust får den tas med till nästa års budget. Skulle man avsluta även följande år med ett underskott måste resultatenheten upplösas såvida det inte finns särskilda skäl att detta inte bör ske (kommunens budget). Den kommunala biträdande chefen säger: ”budget i balans, det är också ett väldigt viktigt mått för har vi inte budget i balans då faller liksom alltihopa så vi är väldigt styrda utav ekonomin”.

Eftersom den överlägset största kostnaden för alla äldreboenden är personalkostnaden är det också här man kan göra de största besparingarna. Verksamhetschefen på det kommunala boendet kollar upp beläggningen varje dag och går även igenom den med ledningsgruppen varje vecka. De har även bemanningsassistenter till sin hjälp som använder nyckeltal för att matcha bemanning med beläggning och eventuellt omfördela personalen mellan avdelningarna om nödvändigt. Han säger: "framför allt är det våra bemanningsassistenter som har mest makt över ekonomin egentligen. För det är de som styr bemanningen."

För att hålla nere inköpskostnaderna har det kommunala boendet inköpsombud på de olika avdelningarna. De är ansvariga för att sköta beställningar av mat och förbrukningsvaror genom att följa existerande inköpslistor. Alla fakturor granskas och atteras sedan av verksamhetschefen. Vid behov ges feedback till personalen om felaktiga ordrar men vid det laget är det dock oftast för sent att ändra ordern eftersom varorna redan levererats. Därför planerar man nu att införa ett nytt inköpssystem där alla ordrar måste godkännas centralt innan de går iväg (kommunal verksamhetschef).

I inköps- och förrådsgruppen finns representanter från hela verksamheten där man diskuterar materialfrågor och jämför materialkostnader då det är ungefär samma antal boenden på varje avdelning. Istället för att exempelvis köpa in material som redan finns och ligger oanvänt i ett förråd på en annan avdelning delar man med sig av resurserna. Trots storleken på verksamheten strävar man efter att vara en helhet och inte små enheter. Det är genom olika möten denna öppna dialog och kommunikation skapas. För att minska kostnader framför man hur personalen ska arbeta med förrådsinköpen, till exempel att man inte ska bunkra upp varor (biträdande verksamhetschef). Verksamhetschefen säger: "Vi ska inte ha pengar på hyllorna."

För det privata boendet bestämmer företagets styrelse en lämplig vinstmarginal som bakas in i budgeten. Verksamhetschefen utgår sedan mycket från föregående års siffror när budgeten läggs. Här ackumuleras inte resultaten hos det enskilda boendet utan alla enheters resultat aggregeras på en högre nivå i organisationen (privat verksamhetschef).

I den privata verksamheten är det också viktigt att bevaka beläggning och personalkostnader. Det är gruppcheferna som har det huvudsakliga ansvaret att rapportera in detta till verksamhetschefen. En rapportering av föregående veckas förbrukade personaltimmar och beläggning sker via ett system, vilket resulterar i nyckeltalet antal timmar per vård dygn. Systemet skapades för att snabbt fånga upp verksamheter som avviker mot budget. Rapporten

granskas av ledningen, regionchefen och områdeschefen i tur och ordning. Meningen är inte i första hand att jämföra olika verksamheter med varandra utan man jämför det mot sin egen budget. Ett problem med detta nyckeltal är dock att det kan fluktuera mycket från vecka till vecka och därmed blir det svårt att jämföra med budgeten som är lagd månadsvis (områdeschef).

Gruppcheferna är ansvariga för inköpen. Man sätter dock tydliga ramar för avdelningarna för att möjliggöra en jämn resursfördelning (privat verksamhetschef). Gruppchefen för sjuksköterskor har nyckeltal som består av sjukskötersketimmar, förbrukningsmaterial, nutrition, sond- och näringsdryck. Vid beställningar utgår hon från ordination men tar också med andra omständigheter i beräkningen som exempelvis om en kund är på sjukhus eller kräver större resurser. Hon pekar också på vikten av att snabbt utvärdera behandlingar för att kunna ta bort de som inte ger någon effekt: "Det är lätt att sätta in en behandling men det kan vara svårare att sätta ut den, att man verkligen gör det så att man lägger pengarna på rätt sak. Det gäller för alla att vara kostnadsmedvetna." Beställningar görs veckovis, vilket möjliggör justering av beställningar. Även här är man noga med att inte bunkra upp varor (gruppchef sjuksköterskor). På båda boenden gäller att man bara får använda sig av de leverantörer som godkänts centralt (privat verksamhetschef).

MÅLSTYRNING

Det kommunala äldreboendet styrs till stor del av kommunfullmäktiges mål. Det är kommunfullmäktige som fastställer inriktningsmål och mål för verksamhetsområdet. Inriktningsmålen är verksamhetsövergripande medan målen för verksamhetsområdet beskriver mer konkret vad som är viktigt för de olika verksamheterna. Sedan har varje mål en indikator som ska mäta hur väl målet uppfylls och aktiviteter som ska visa på hur målet ska uppnås. Utifrån kommunfullmäktiges mål ska varje nämnd bestämma egna mål, indikatorer och aktiviteter för sina verksamhetsområden. Målen gäller exempelvis trygghet, nöjdhet, sjukfrånvaro, fallriskbedömning och risk för trycksår. Nämnden har även satt upp mål som exempelvis att bidra till en hållbar utveckling och ha ett utbud av kultur- och hälsofrämjande aktiviteter. På enhetsnivå preciserar man nämndens mål genom åtaganden. Dessa fastställs i enhetens verksamhetsplan som är ett viktigt styrdokument. Under varje åtagande bestäms också det förväntade resultatet, arbetssättet för att nå åtagandet och resursanvändningen

(kommunens budget). Exempel på åtaganden är att arbeta på ett miljövänligt sätt och att vara innovativa. Det är vanligt att samarbeta med forskare och för tillfället samarbetar man med Karolinska institutet i projektet Kisam där man försöker integrera vetenskap/forskning och evidensbaserade arbetssätt i äldreomsorgen. Här arbetar man utifrån nationella riktlinjer gällande demensvård som baseras på socialstyrelsens regleringar (kommunal verksamhetschef). Verksamhetschefen säger: "Förvaltningen vill ju ha ganska mycket information. För det här med New Public Management det har ju verkligen slagit igenom stenhårt."

Verksamhetschefen på det kommunala boendet talar om en tydligare koppling mellan aktiviteter och förväntat resultat. Detta kan ha sin grund i resultatbaserad styrning som drevs fram av biträdande stadsdelsdirektören. Till skillnad från entreprenader har intraprenader en skyldighet att tillämpa nya åtaganden och arbetsmetoder som förvaltningen driver fram från stadsledningskontoret även om detta inte inkluderats i avtal eller anbud. Under införandet av resultatbaserad styrning diskuterade enhetschefer och biträdande chefer målgrupp inom äldreomsorgen, önskat resultat för målgruppen och vägen dit. Avdelningschefen berättar: "Det har blivit tydligare för hela organisationen att det här är målgruppen och det här är uppdraget och vad det är som förväntas att vi ska uppnå utifrån de resurser vi har, rent skattemässigt." Han säger även att det krävs en samsyn och en gemensam plattform för att kunna konkurrera på en marknad. I arbetet med resultatbaserad styrning har man försökt klargöra vad verksamheten vill uppnå. Den biträdande chefen berättar om tillfället då ledningsgruppen skulle definiera sina egna kunder. Han säger: "det tog flera timmar innan vi var överens om vilka som var våra kunder, och vilka som vi egentligen arbetar för."

Verksamhetschefen anser också att "trygghet, att man är nöjd med det sociala innehållet, med aktiviteter och med bemötande" är de fyra viktigaste kvalitetsindikatorerna. För att mäta detta används främst brukarundersökningar som görs regelbundet både av verksamheterna själva och från förvaltningen. Det är ofta anhöriga som svarar i brukarens namn då många av de äldre på grund av sin sjukdom har svårt att besvara frågorna.

Förutom de ekonomiska målen har verksamheterna en rad andra parametrar att hålla koll på. Områdeschefen på det privata äldreboendet förklarar att "även om ekonomin är viktig så hamnar den långt ner." Man ser att ekonomi har en stark koppling till kvalitet och man försöker börja med att lösa kvalitetsdelen i de verksamheter som fungerar mindre bra.

Verksamhetschefen pekar på kundnöjdhet som en framgångsfaktor: “Är man duktig i kvalitet så ger det oftast god ekonomi också.”

Det privata äldreboendet arbetar också med mål och indikatorer. Man har identifierat fyra ansvarsområden: kvalitet, forskning- och utveckling, arbetsmiljö och miljö. Inom till exempel ansvarsområdet arbetsmiljö har man satt upp mål angående hälsa, kompetens och mångfald (hemsida). Kvalitetsmålen innefattar kundnöjdhet, avvikelser, klagomål, egenkontroll, kvalitetstillsyn, dokumentation och systematiskt förbättringsarbete. Arbetet med avvikelshantering har varit en stor del i arbetet med att säkerställa kvalitet och man har även ett mål på antal dokumenterade avvikelser (privat verksamhetschef). Verksamhetschefen säger: “Vi har ett eget mål här att vi tror att så här stort ställe om det ska vara trovärdigt så måste vi ha minst 40 avvikelser per månad.” Ett vanligt problem inom vården har varit att få personalen att rapportera avvikelser då man varit orolig för att anses som illojal mot sina kollegor (gruppchef).

PROCESSTYRNING

På det kommunala äldreboendet arbetar personalen med lean för att hantera problem. Detta visar sig i första hand genom att man försöker implementera ett tankesätt som innebär att man ständigt försöker att förbättra sina arbetsprocesser. Den biträdande chefen berättar: ”Varför ser det ut som det gör i förråden? Vad är viktigt? Det är två som beställer. Varför gör de det? Det räcker kanske med att ha en som beställer osv, så vi leanar.” Ett annat verktyg inom lean är “just-in-time” leveranser. I det kommunala äldreboendet har detta applicerats i inköps- och förrådsgruppen. Genom att endast ha en veckas förbrukningsvaror på lager undviker man att binda kapital och kan därigenom få ner sina kostnader.

Verksamheten styrs också av lagar och föreskrifter genom detaljerade lokala rutiner. Det kommunala boendet har diverse råd till exempel kvalitetsråd och anhörigråd där man försöker ta in brukarnas åsikter. Verksamhetschefen beskriver:

“Vi lägger inte ut hela lagboken och säger att här, läs vad som står, utan det är väldigt detaljreglerat i diverse lokala rutiner som i sin tur följs upp på

arbetsplatsträffar, i kvalitetsråd, där det sitter representanter från olika arbetsgrupper/avdelningar, där man går igenom utfall på vissa checklistor.”

Även om man på det privata boendet inte uttalat använder sig av lean kan man även där se ett liknande arbetssätt. På företagets hemsida skriver man “att skapa ständig förbättring är mycket effektivare än att vänta på stora, spektakulära steg.” Detta ger uttryck för något man inom lean-filosofin kallar kaizen, det vill säga en strävan efter kontinuerlig förbättring (Slack et al, 2012).

Det privata boendet har utvecklat ett koncept som både är ett verktyg för marknadsföring och fungerar som riktlinjer för personalen. Det beskriver för potentiella kunder vilken service de har att vänta och internt säkerställs detta genom en rad checklistor och rutiner som följs av sköterskorna och vårdbiträdena. En del av företagets koncept går ut på att man inrättar ett antal råd. De råd som förekommer på alla äldreboenden är aktivitetsråd, kostråd, kvalitetsråd och närstående/boenderåd. Det äldreboendet som ingick i studien är lite större än genomsnittet och där har man även infört ett hygienråd. Varje avdelning har tillsatt personal som är ansvarig för de olika områdena (områdeschef). Områdeschefen för det privata äldreboendet berättar om undersköterskornas lyhördhet och att de inkluderar de äldre som vill delta i råden. De som är pigga nog att delta får exempelvis vara med i kostrådet där de själva får framföra sina åsikter om maten. I aktivitetsrådet går man igenom brukarens utvärdering av veckans utförda aktiviteter och brukaren har även möjlighet att planera in önskade aktiviteter tillsammans med kontaktmannen (privat verksamhetschef). I avtalen som de båda verksamheterna slutit med kommunen står att “de boende och deras närstående ska ges möjlighet att vara delaktiga i utformningen av service, daglig tillvaro, personlig omvårdnad och i den hälso- och sjukvård som ges”. Idag tar man stor individuell hänsyn till de äldres behov bland annat genom att de själva får välja vad de vill äta och vilka aktiviteter man vill delta i. De flesta behöver idag inte längre dela rum med andra och får även ha egen inredning med sig.

INTERNREDOVISNING

På det kommunala äldreboendet är integrerat ledningssystem (ILS) det huvudsakliga verktyget för att följa upp kommunfullmäktiges mål. Det är ett webbaserat system där varje

enhet skriver sina åtaganden och mål för året. Verksamhetsansvarig redovisar sedan hur utfallet blivit. Inför tertialrapport ett, tertialrapport två och bokslutet följer avdelningschefen upp verksamhetschefens rapportering i ILS:en. Sedan görs en sammanställning av enheterna där man beskriver vad som är genomfört och planerat utifrån varje nämndmål (avdelningschef). Verksamhetschefen beskriver: "Det är mycket rapportering uppåt. Så det blir verkligen kontroll. Man vill kolla, kolla, kolla, kolla."

Man gör uppföljningar med hjälp av balanslistor som man utvecklat själva. Dessa är baserade på verksamhetsplanen och intraprenadavtalet och analyseras i ledningsgruppen, på arbetsplatsträffarna och i kvalitetsrådet. Denna uppföljning går igenom hela organisationen med en månads eftersläp. Informationen passerar ledningsgruppen, där en första kontroll av balanslistorna görs, ner till arbetsplatsträffarna där biträdande chef lyfter viktiga ämnen kopplade till sin egen avdelning. Innan rapporten kommer tillbaka till ledningsgruppen diskuteras den i den lokala samverkansgruppen där fackliga representanter från de största facken sitter. När rapporten når fram till ledningsgruppen granskas och utvärderas ny tillagd information (kommunal verksamhetschef).

Rapporteringen av intäkter och kostnader sker i det databaserade systemet InfoView. Här kan avdelningschefen och kontrollern jämföra hur enheten ligger till utifrån budget och granskningen kan även göras på fakturanivå (avdelningschef). Varje månad skriver verksamhetschefen en månadsrapport tillsammans med en åtgärdsplan och skickar den till kontrollern på stadsdelsförvaltningen. Månadsrapporten sänds även ut internt inom verksamheten (kommunal verksamhetschef).

Det nuvarande ekonomiprogrammet i det kommunala äldreboendet möjliggör dock inte en daglig kontroll av nyckeltal som rör exempelvis beläggning, sjukskrivning samt kostnader i de olika kontogrupperna. Det är svårt för verksamhetschefen att ha en kontinuerlig överblick över hur bemanningen följer beläggningen av nivåerna. Kontrollen görs med en månads eftersläp vilket innebär att åtgärder endast kan sättas in elva gånger per år (kommunal verksamhetschef).

Varje månad träffas verksamhetschefen och kontrollern för att gå igenom hur man ligger till ekonomiskt. Kontrollern hjälper till att åskådliggöra resultaten och man tittar även på diverse nyckeltal. Flera av nyckeltalen har en koppling till avtalet och det blir därför viktigt för

controllern att ha kunskap om hur detta ser ut. Exempel på dessa är sjukfrånvaro, ersättningsnivåer, beläggning, arbetad tid i relation till beviljade timmar, lönekostnad per arbetad timme, total kostnad per arbetad timme och andel timanställda av totalt arbetade timmar. Nyckeltalet sjukfrånvaro har ett mål som är fastställt centralt och är extra viktigt för kontrollern att följa upp. Övriga nyckeltal har inga givna mål och kallas därför för jämförelsetal istället för nyckeltal. De är till för att kunna se skillnader mellan enheter och visa på vad som kan förbättras. Dock är det svårt att jämföra verksamheter med varandra då deras förutsättningar ser olika ut. Det finns också en problematik i att definiera vissa nyckeltal som därmed gör det svårt att sätta upp mål. Ett exempel på detta är adekvat utbildning (controller). Controllern förklarar: ”Ska det vara den formella eller ska det vara en person som jobbat 30 år inom vården och kan väldigt mycket, mer kanske än en utexaminerad.”

Verksamheten på det privata äldreboendet har ett databaserat kvalitetsledningssystem som inkluderar olika checklistor för att kontrollera och följa upp kvalitet, arbetsmiljö och miljö. Systemet är baserat på Socialstyrelsens regler och föreskrifter och är ett verktyg som ger en riktning för hur det dagliga arbetet ska utföras. Kvalitetsmålen följs upp och utvärderas både på enhetsnivå och centralt i organisationen. För att utvärdera målen görs mätningar av olika slag. Dessa består av enkäter, egenkontroller, avvikelshantering och kvalitetstillsyner. Egenkontrollen genomförs två gånger per år och består av enkätfrågor för att kontrollera att rutiner inom Hälso- och Sjukvårdslagen, Socialtjänstlagen samt konceptet följs. Det är också ett sätt att hjälpa verksamhetschefen identifiera områden som behöver förbättras. Avvikelsehanteringen är också en viktig del i verksamhetens arbete med förbättringar. Den interna kvalitetstillsynen utförs av den centrala kvalitetsavdelningen och resulterar i ett index som baseras på poäng för bland annat kost och måltid, dokumentation och hälso- och sjukvård. Systemet inkluderar också en förbättringslogg där dokumentation av förbättringsarbetet sker. Här uppmuntras alla i personalen att komma med förslag på hur verksamheten kan utvecklas (kvalitetsbokslutet).

Verksamhetschefen på det privata äldreboendet menar att det administrativa arbetet ibland tar väl mycket plats:

“vi använder väldigt mycket tid för handlingsplaner och analyser och statistik. Ibland undrar man blir det bättre av allt det här? Naturligtvis tycker jag att vissa saker är roligt att se och kunna redovisa men ibland kan jag känna att det blir

hysteriskt mycket. Vem tar hand om kunden? Vem tar hand om de boende, för alla sitter och gör statistik?”

Områdeschefen håller med om att det kan bli mycket uppföljningar och rapportering för verksamheterna. Hon har haft en stor roll i att sila bort de rapporter som inte gör någon nytta i verksamheten. Hon förklarar:

”annars skulle våra verksamheter drunkna i rapporter liksom. För det är lite problemet med ett stort företag. Det blir lite som en kommun att alla staber har sina olika frågeställningar och sina olika uppgifter och då ska man ge rapporter till olika vilket är helgalet. Där har vi bromsat ganska mycket. Varje rapport eller varje, vad ska man säga, ja rapportering som verksamhetschefen ska göra eller få till sig måste vara till nytta för dem annars så får det vara”

På det privata äldreboendet följer man upp ekonomi och kvalitet varje månad i ett så kallat fullkollmöte. Under dessa möten träffar områdeschefen, regionchefen och kontrollern den individuella verksamhetschefen och diskuterar ekonomi och kvalitet. Här går man igenom föregående månads resultat. Vad gäller kvalitet diskuterar man hälso- och sjukvård men också det som ligger under socialtjänstlagen. Ekonomi och kvalitet följs upp för hela regionen i ett regionmöte en gång i månaden där alla verksamhetschefer inom entreprenad samlas tillsammans med både områdeschefer och regionchefen. På dessa möten närvarar också en controller, HR-specialist och kvalitetsledningen (områdeschef).

ANALYS

Nedan följer en analys av hur det privata och kommunala äldreboendet skiljer sig under varje dimension baserat på Hood's förutspåelser (1991, 1995). Därefter diskuteras varför det kommunala och det privata äldreboendet skiljer sig med stöd av Brunssons (1991, 1994) teorier om politisering och företagisering. Även om Hood (1991, 1995) gör en tydlig åtskillnad av dimensionerna i sina artiklar är de inte alltid tydligt skilda i praktiken. Exempelvis är tydliga och mätbara mål en förutsättning för målstyrning. Dimensionerna fyra till sju har valts för att studien fokuserar på operativa verksamheter och driften inom dessa. Finansieringen av dessa verksamheter har inte varit av intresse och därför har dimension ett och två uteslutits. Även dimension tre har utelämnats då arbetsmetoder från den privata sektorn kunde observeras i de övriga valda dimensionerna och krävde därmed inte en separat dimension. I följande avsnitt kommer mätbara mål, måluppfyllelse, resurseffektivitet och aktiv och synlig styrning att diskuteras i nämnda ordning.

HOOD VISAR PÅ SKILLNADER

TYDLIGA OCH MÄTBARA MÅL

Hood (1991, 1995) förutspår införandet av tydliga och mätbara mål i den kommunala organisationen. Kommunen har fastställt mål centralt på en rad områden som det är upp till verksamheterna att uppfylla. Resultaten utvärderas genom indikatorer som visar hur man ligger till jämfört med målen. På det sättet blir det tydligt att se hur verksamheten presterar. Av de nyckeltal kontrollerna tittar på är det endast sjukfrånvaro som har ett fastställt mål i procent. De övriga nyckeltalen saknar givna mål. Detta beror på svårigheter med att definiera en del nyckeltal vilket därmed gör det svårt att fastställa mål och mäta det. Det är exempelvis problematiskt att definiera adekvat utbildning. Svårigheterna med nyckeltalen beror också på att verksamheten har en begränsad möjlighet att påverka särskilda nyckeltal. Nyckeltalet beläggning kan man styra till viss del genom att göra sig attraktiva för de äldre som ska välja äldreboende men däremot kan man inte styra över storleken på målgruppen som kan fluktuera över tid.

Både det privata och det kommunala äldreboendet nämner mjuka mått som exempelvis kundnöjdhet och trygghet som de viktigaste måtten i verksamheten. Även om man har ett tydligt mål för vilken grad av kundnöjdhet man vill ha är inte alltid vägen dit självklar. Det som gör Greta nöjd behöver inte nödvändigtvis göra Gösta glad. Mjuka värden baseras dessutom till stor del på resultaten från brukarundersökningar som blir svåra att tolka och dra korrekta slutsatser ifrån. Att många är för sjuka för att svara eller låter anhöriga fylla enkäterna försvårar dessutom mätningen av kundens välbefinnande och kan bidra till en snedvridning av resultatet.

Hood (1991,1995) diskuterar vidare hur målen blir ett sätt att ersätta expertisen hos personalen. Det man tidigare lät personalen utföra självständigt försöker man nu kontrollera genom införandet av tydliga, detaljerade mål. På det privata boendet utvärderas exempelvis kontaktmännen efter hur väl de har tillgodosett brukarens rätt till egentid. Här kan man se att tydliga och mätbara mål spelar en viktig roll.

FRÅN PROCESSER TILL MÅLUPPFYLLELSE

I den sjunde dimensionen talar Hood (1991,1995) om den kommunala verksamhetens övergång från reglering av processer till ett större fokus på måluppfyllelse. Vanligtvis styrs den politiska organisationen av regler och procedurer som fastställs centralt. Man kan dock se en början till förändring där det kommunala äldreboendet arbetar med tydligare mål. Ett exempel på detta är införandet av resultatbaserad styrning både i förvaltningen och längre ned i verksamheterna. När det gäller målen som kommunen fastställt centralt är det upp till varje verksamhet att bestämma vilka aktiviteter de kan utföra för att leva upp till målen. Det som utvärderas är vad man uppnår inte hur man uppnår det. Ett annat exempel på detta är att man numera kan uppnå målet att ha en budget i balans genom att sälja andra tjänster än äldreomsorg. Att man frångår sin kärnverksamhet är av underordnad betydelse. I och med detta kan man se att det kommunala äldreboendet rör sig i riktning mot företaget.

I det privata äldreboendet kan man dock se en rörelse i motsatt riktning. Här jobbar man också med målstyrning men det är inte enbart resultaten som räknas utan även arbetsprocesser kontrolleras och utvärderas. Sättet man bedriver omsorg på är viktigt och en enhetlig service skapas genom tydliga rutiner. Man mäter kvalitet kontinuerligt genom

enkäter, avvikelshantering, kvalitetstillsyner och egenkontrollfrågor. I de olika råden använder verksamheten förbättringsloggan i kvalitetsledningssystemet för att dokumentera och utvärdera arbetet med förbättringar. Det är viktigt för företag idag att kunna visa att de är socialt ansvarstagande. Det privata äldreboendet har till exempel ett miljöledningssystem som är integrerat med kvalitetsledningssystemet.

Införandet av tydliga mål bör enligt Hood (1991, 1995) även följas av prestationsbaserad ersättning. Till viss del har han rätt i och med att man numera använder individuell lönesättning i högre grad än förut. Det är inte längre enbart utbildning och antal arbetade år som avgör vilken årlig löneförhöjning personalen får utan man tittar numera mycket mer på vad de faktiskt bidrar med. Däremot har man inte antagit något bonussystem för verksamhetschefen eller övrig personal utan det är endast baslönen man som anställd kan påverka.

FOKUS PÅ RESURSEFFEKTIVITET

Hood (1991, 1995) förutspår att den offentliga sektorn blir allt mer resurseffektiv och fokuserar på sparsamhet. Detta är tydligt i den kommunala verksamheten där man exempelvis undviker att binda kapital genom att endast inneha varor som motsvarar en veckas förbrukning. Införandet av inköps- och förrådsgruppen har bidragit till en större medvetenhet gällande materialkostnader bland medarbetarna. Även verktyg som lean och just-in-time har införts för att öka effektiviteten och sparsamheten i det dagliga arbetet. Stort fokus läggs också på att hålla personalkostnader nere genom att följa upp beläggningen varje dag och anpassa bemanningen efter det. Även om det privata äldreboendet inte har använt begrepp som lean och just-in-time ser man att de arbetar på liknande sätt och att sparsamhet och effektivitet är minst lika viktigt här.

Att fokusera mer på kostnader och effektivitet blir en naturlig följd då man har större möjlighet att kontrollera detta i verksamheten. Varken det privata och det kommunala äldreboendet kontrollerar intäkterna i det avseendet att de inte kan styra över den minskade äldre befolkningen eller vilken vårdnivå de äldre placeras i men är ändå ansvariga för sitt eget resultat precis som ett företag.

AKTIV OCH SYNLIG STYRNING

Utkrävande av finansiellt ansvar kan observeras på det kommunala äldreboendet. De verksamheter som drivs på intraprenad har numera totalt resultatansvar och får ta med sig eventuellt över-eller underskott till nästa år. Här kan man se att den kommunala organisationen har gått längre än företaget som aggregerar sina resultat och jämnar ut överskott och underskott från verksamheterna på en högre nivå. Detta innebär att det kommunala äldreboendet har fått ett fullständigt resultatansvar i enlighet med ett företag samtidigt som de inte har möjlighet att kontrollera alla delar av verksamheten. Tanken är att det totala resultatansvaret ska fungera som en morot när det går bra och en piska när det inte går bra men det går att ifrågasätta motivationseffekterna. Verksamheten har en otillräcklig kontroll över intäkterna då de inte kan styra över vilka vårdnivåer de äldre hamnar i. Det är biståndshandläggarna som sitter på makten att bestämma hur dessa nivåer ska fördelas. Vanligtvis har ett företag med en sjunkande efterfråga på sin produkt/tjänst möjlighet att anpassa produkten/tjänsten eller att gå in på en annan marknad för att öka intäkterna. Detta kan delvis åstadkommas i det kommunala äldreboendet genom försäljning av andra tjänster som inte tillhör den huvudsakliga verksamheten som exempelvis vaktmästar- och administrationstjänster. Även kostnader är svåra att fullständigt styra över då en del poster påverkas av avtalet med uppdragsgivaren. Att vissa nyckeltal är styrda av avtalet blir tydligt då även kontrollern måste vara insatt i avtalet för att bedöma om det som är kopplat till ekonomi i avtalet följs. Det är svårt att dra ner på kostnader för exempelvis personal då avtalet styr andelen personal som ska ha en utbildning men också antalet timanställda. Detta påverkar möjligheterna till hur verksamheten kan styras.

De faktorer som diskuterats ovan har också en inverkan på det privata äldreboendet. Verksamheten har ett finansiellt ansvar samtidigt som de styrs av avtalet och beviljade vårdnivåer. I det privata företaget har dock inte de enskilda enheterna valmöjligheten att gå sig in på andra marknader då detta bestäms på en högre nivå i organisationen. Det blir då också logiskt att resultatet från alla enheter aggregeras centralt.

NPM förutspår centralisering och decentralisering samtidigt. Den individuella verksamhetschefen får mer ansvar samtidigt som han kontrolleras mer och mer uppifrån. Detta bekräftas även av den intervjuade chefen på det kommunala boendet som säger att han får sköta sig själv i stort sett så länge det går bra. Samtidigt detaljstyrs han uppifrån genom

införandet av politiska mål och direktiv. På det privata boendet säger chefen på samma sätt att hon har mycket eget ansvar. Här har man dock nyligen infört veckovisa kontroller som inte enbart granskas av de närmaste cheferna utan även upp på VD-nivå.

Det är tydligt att båda organisationer använder sig av mätbara mål samtidigt som processen är viktig. Betydelsen av processer i det privata äldreboendet visar på en rörelse mot den politiska organisationen medan det kommunala äldreboendets användning av mål visar på en motsatt rörelse mot den privata institutionen. I både det kommunala och det privata äldreboendet ser man betydelsen av att vara resurseffektiv. Det kommunala boendet får också behålla eventuellt överskott eller underskott. På detta sätt bekräftas Hood's förutspåelse även här om utökad finansiellt ansvar. I praktiken begränsas dock båda verksamhetschefers frihet till stor del av avtalen, politiska åtaganden och direktiv samt andra föreskrifter. Det skapas en motsättning mellan det utökade finansiella ansvaret på enhetsnivå och styrningen uppifrån. Detta gäller både det privata och det kommunala äldreboendet.

BRUNSSON FÖRKLARAR VARFÖR

FÖRETAGISERING AV DEN POLITISKA ORGANISATIONEN

Något som kännetecknar den politiska organisationen enligt Brunsson (1994) är dess strävan att generalisera för att erhålla legitimitet. Att visa att organisationen är medveten om det som sker runt omkring och att ta till sig olika idéer är viktigt för att få förtroende från omgivningen. Detta blir tydligt i det kommunala äldreboendet där man har en omvärldsbevakning och inte distanserar sig från nya idéer i omgivningen som exempelvis resultatbaserad styrning. Brunsson (1994) diskuterar vidare att den politiska organisationens förmåga att identifiera förändring inte innebär att den har en förmåga att handla och faktiskt genomföra den. Att vara handlingskraftig är något som kännetecknar företaget. Här kan observeras att det kommunala äldreboendet har blivit företagiserat då man har implementerat resultatbaserad styrning. Målen sätts centralt och sedan är det upp till verksamheterna själva hur de vill uppnå dessa. Genom att verksamheterna tillåts fokusera på handling och att nå resultat har de blivit mer autonoma och rört sig mot företaget. Handling uppnås bland annat genom enighet (Brunsson, 1994). Detta är framträdande i det kommunala äldreboendet då man numera i och med införandet av resultatbaserad styrning strävar efter en samsyn i

organisationen och försöker styra medarbetarna i samma riktning. Därmed blir det också lättare att handla och uppnå resultat. Följaktligen kan man rikta kontrollen mot resultaten. Kommunfullmäktiges uppsatta nämndmål fungerar inte enbart som mål utan kan även tolkas som direktiv för hur verksamheten ska bedriva omsorg. De åtaganden man ska leva upp till beskriver egentligen hur man ska arbeta. Enligt Brunsson (1994) är detta ett typiskt drag hos den politiska organisationen. Medborgare i samhället är intresserade av hur omsorgen bedrivs och det blir därför viktigt att demonstrera hur resultaten har uppnåtts. I detta avseende kan det kommunala äldreboendets arbete med mål tolkas som att organisationen i praktiken behållit skepnaden av den politiska institutionen trots att själva målen är ett tecken på företagisering.

Det ekonomiska målet att ha en budget i balans är svårt för det kommunala äldreboendet att kontrollera. Verksamheten har bland annat en skyldighet att ta emot en kund oavsett vårdtyngd om plats finns. Brunsson (1994) talar om företagets rätt att välja att tjäna vissa kunder och ignorera andra helt och hållet. Även om brukarna benämns som kunder kan de inte bytas ut eller bortses ifrån för att de kräver större resurser som det inte finns utrymme för i budgeten. I detta avseende behandlas de inte som kunder och det kommunala äldreboendet har inte antagit detta drag fullt ut. Verksamheten måste ta hänsyn till alla brukare och deras individuella behov. Detta innebär att de tjänster som äldreboenden erbjuder idag till stor del är individanpassade samtidigt som detta inte reflekteras i priset. Ersättningen man får för tjänsten från förvaltningen är tvärtom väldigt standardiserad.

Det är meningen att den politiska organisationens tjänster ska vara under demokratisk kontroll och användbar för alla (Brunsson, 1991,1994). Detta är viktigt för att organisationen ska få förtroende och därmed erhålla resurser, det vill säga skattemedel från medborgare. Numera agerar man dock på en marknad där intäkterna kommer från skattemedel betalat av medborgarna samtidigt som medborgarnas insyn i verksamheterna blir mindre. Detta är ett resultat av det som Brunsson (1991, 1994) kallar demokratins förvittring och innebär att organisationen måste skapa sin legitimitet på annat sätt än normalt. Det kommunala äldreboendet blir tvunget att skapa legitimitet genom att visa att man använder skattepengar på ett kostnadseffektivt sätt. Att vara effektiv är något som speglar hur en organisation når sitt resultat och det kommunala äldreboendet kan i detta avseende anses ha behållit skepnaden av den politiska institutionen trots att Hood (1991, 1995) nämner resurseffektivitet som ett tecken på en rörelse mot företaget. Brunsson (1994) diskuterar vidare att

resurseffektivitet i den politiska organisationen är viktigt för att visa på handlingskraft för att skapa legitimitet och kan faktiskt ses som en rörelse mot företaget.

POLITISERING AV FÖRETAGET

Parallellt med att den politiska organisationen rört sig mot företaget kan en motsatt rörelse från företagets sida observeras. På grund av att företaget agerar på en politisk marknad har man blivit tvungen att anpassa verksamheten och skapa legitimitet på andra sätt än normalt. Tre orsaker till att marknaden inte fungerar optimalt har identifierats: marknaden styrs av kommunen, företagen kan inte välja sina kunder och kundernas valfrihet är begränsad. Organisationerna verkar på en kvasimarknad där politiker styr storleken på marknaden genom att sätta en budget för hur mycket som får spenderas på äldreomsorgen. Förvaltningen styr konkurrensen på marknaden i det avseendet att de anpassar tillgången vid en minskande efterfråga på vårdplatser genom att stänga ned avdelningar hos kommunala äldreboenden men också hos privata. Brunsson (1994) säger: "the company's freedom to choose its customers corresponds to the customer's freedom to choose the company". I det här fallet kan man inte säga att företaget väljer sina kunder. Institutionen företaget riktar sig normalt till en begränsad kundskara, en målgrupp, medan den politiska organisationen riktar sig till alla medborgare. Idag är det inte längre ovanligt att man inom den offentliga sektorn kallar de som använder tjänsterna för kunder. Men vem är egentligen kunden? Är det de äldre som ska välja boende? Är det kommunen som man skriver avtal med? Eller är det alla skattebetalare som finansierar verksamheten? Oavsett vad man kommer fram till är det tydligt att organisationerna är beroende av legitimitet hos alla de olika intressenterna. Ofta är även närstående inblandade i val av boende och det blir därmed inte bara kundernas åsikter att ta hänsyn till. Man kan inte längre rikta in sig på en målgrupp och enbart tillgodose dessa kunders behov utan är nu tvungen att rikta sig till alla medborgare med deras skiftande önskemål och förväntningar. Kundernas möjligheter att välja företag är också begränsat. Mindre än hälften bestämmer själva var de ska bo och rörligheten när man väl har kommit in på ett boende är minimal. Man kan därför inte säga att kunderna har någon reell kundmakt då det är väldigt svårt att byta utförare om man är missnöjd. I det här fallet opererar man inte på en väl fungerande marknad där kunderna fördelar resurser genom sina val av utförare.

Då företaget inte längre kan hävda legitimitet på grund av att man verkar på en konkurrerande marknad får man istället söka nya sätt att legitimera sin verksamhet. Det är då vanligt att man försöker lyfta fram andra goda egenskaper man besitter såsom exempelvis resurseffektivitet. Det är dock tydligt att resurseffektiviteten i det här fallet inte är något man vill lägga stark betoning på. Istället försöker man skapa legitimitet genom att betona vikten av att hålla en hög kvalitet. Detta blev tydligt på ledningsgruppsmötet då större delen av tiden ägnades åt att diskutera brukarundersökningar, aktiviteter i aktivitetsrådet och avtalsuppföljning. Förutom att leva upp till de kvalitetskrav man har från förvaltningen har man även ett eget kvalitetsledningssystem som bygger på att kontinuerligt förbättra kvaliteten i verksamheten utifrån kundens behov. Här kan man se att det privata äldreboendet rört sig från företaget som endast intresserar sig av överlevnad och vinst mot den politiska organisationen där andra intressen måste tillgodoses. Det privata äldreboendet förväntas tillgodose olika normer i omgivningen som ibland kan ses som motsägelsefulla och oförenliga. Det har krav på sig att både vara lönsamt och samtidigt ta individuell hänsyn till kunderna. Brunsson (1994) förklarar att detta kan skapa en konflikt i företaget. Detta blir tydligt på det privata äldreboendet där gruppchefen för hälso- och sjukvårdspersonalen har ansvar för att hålla sig inom budget för materialkostnader men samtidigt måste ta hänsyn till hur en god omsorg ska bedrivas. Detta styrs bland annat av avtalet med uppdragsgivaren och hälso- och sjukvårdslagen. Gruppchefen måste följa det som är ordinerat från läkare och möta individuella kunders behov som i perioder kräver dyrare material. Detta leder till att man ibland överstiger olika kostnadsposter som följaktligen påverkar vinsten.

Vinst skapas genom att antingen öka intäkter eller minska kostnader. När en tjänst bygger på kontakten med människor uppfattas en minskning av kostnader som något som direkt påverkar omsorgen av människan, det vill säga hur vården bedrivs. När det gäller organisationer som exempelvis bedriver vägplogning och renhållning finns det inte ett lika stort intresse av hur verksamheten bedrivs utan vad man uppnår blir viktigare. Brunsson (1994) argumenterar för betydelsen av att bedriva verksamheten på "rätt" sätt, såsom det uppfattas av samhället, för att erhålla legitimitet. När betoningen hamnar på sättet att bedriva verksamhet kräver detta i sin tur att företaget åtminstone ger sken av en högre grad av transparens. Det privata äldreboendets målsättning med dokumenterade avvikelser är något som visar på en vilja att ge allmänheten insyn som är typisk för den politiska organisationen. Eftersom avvikelserna även publiceras för allmänheten och inte enbart för Socialstyrelsen

används målet för att skapa legitimitet genom att visa att verksamheten arbetar aktivt med att identifiera fel som uppstår och att rätta till dessa.

Som tidigare nämnts kan politisering leda till oförenliga krav som i sin tur ger upphov till institutionell förvirring. Institutionell förvirring uppstår också genom att många har svårt att förena omsorg om äldre med vinstuttag. Här kan man åter igen argumentera för att det privata äldreboendet blivit politiserat genom att de har avskaffat det bonussystem som de tidigare hade. Man blev tvungna att anpassa sig till de andra politiska organisationerna som verkar på marknaden och är till för att gynna medborgarna och inte ägarna. Brunsson (1994) beskriver den politiska organisationen som en allmännytta som är till för alla förutom sig själv. I detta avseende betraktas det privata äldreboendet som en politisk organisation.

SLUTDISKUSSION

Enligt Hood's teori bör den kommunala verksamhetens ekonomistyrning röra sig i riktning mot den privata. Brunsson håller med om detta men menar att det går åt båda hållen.

Företagets ekonomistyrning påverkas av den marknad man verkar på. I det här fallet säljer man offentliga tjänster som riktar sig till medborgare.

I både det kommunala och det privat äldreboendet ser man betydelsen av att vara resurseffektiv. Skälet till att det ser ut på detta sätt skiljer sig dock. För det kommunala äldreboendet blir det viktigt att visa att de tilldelade resurserna används på ett effektivt sätt för att förstärka den legitimitet som försvagats genom marknadens förvittring. För det privata äldreboendet blir resurseffektivitet inte ett sätt att skapa legitimitet. Här blir det enbart ett medel för att skapa lönsamhet. Företaget finner andra medel för att skapa sin legitimitet.

Införandet av resultatansvar finns hos båda organisationer. Det blir dock tydligt hos båda att det finns en motsättning i detta. Även om det kommunala äldreboendet gått ett steg längre och ackumulerar sina resultat som ett företag begränsas man i sin handlingsfrihet av den marknad man verkar på. På det privata boendet finner man också en konflikt i att skapa lönsamhet och att tillgodose andra normer i samhället.

I både det kommunala och det privata äldreboendet är processen viktig och ett medel för att skapa legitimitet. Även om det har blivit viktigare med mål i det kommunala äldreboendet är målen också ett sätt att skapa legitimitet genom sin funktion som riktlinjer för hur man bedriver sin verksamhet men också för att visa på att verksamheten är handlingskraftig. I och med att det privata äldreboendet betonar vikten av processer och det kommunala äldreboendet applicerat målstyrning kan man se att de rört sig mot varandra.

Över lag är det inte så stora skillnader i ekonomistyrningen mellan det privata och kommunala äldreboendet. Företaget har blivit politiserat och den kommunala organisationen har blivit företagiserat vilket har resulterat i att de båda organisationerna konvergerar mot varandra. Den politiska organisationen har gjort ett mer eller mindre medvetet val att anta attraktiva drag av företaget medan företaget har blivit tvungna att anpassa sig efter den marknad de verkar på.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att ekonomistyrningen till en stor del begränsas av krav från olika intressenter. Det skulle därför vara av intresse att göra en studie som undersöker om det finns några skillnader i hur ett privat och ett kommunalt äldreboende styrs av olika intressenter och effekterna av detta. Ett annat alternativ skulle kunna vara att titta på andra organisationsformer än intraprenad och entreprenad. Hur ser till exempel ekonomistyrningen ut på de äldreboenden som är helt privata eller de som drivs av kommunen i egen regi där man inte har ett avtal att följa?

REFERENSER

SKRIFTLIGA KÄLLOR

Agevall, L., 2005. *Välfärdens Organisering och Demokratien - en Analys av New Public Management*, Växjö University Press, Växjö.

Almqvist, R., 2006. *New Public Management - om Konkurrensutsättning, Kontrakt och Kontroll*, Liber, Malmö.

Anthony, R., Govindarajan, V., 2007. *Management Control Systems*, 12th Ed. McGraw-Hill, New York.

Ax, C, Johansson, C and Kullvén, H. 2001. *Den nya ekonomistyrningen*, Liber, Malmö.

Ballantine, J., Brignall, S. and Modell S. 1998. *Performance Measurement and Management in Public Health Services: a Comparison of U.K. and Swedish Practice*, Management Accounting Research, Vol. 9, No. 1, pp. 71-94.

Broadbent, J. and Guthrie, J., 1992. *Changes in the Public Sector: A Review of Recent "Alternative" Accounting Research*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 5, No. 2, pp 3-31

Broadbent, J. and Guthrie, J., 2008. *Public Sector to Public Services: 20 Years of "Contextual" Accounting Research*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 21, No. 2, pp. 129-169.

Brunsson, N., 1981. "Företagsekonomi - Avbildning Eller Språkbildning". I Brunsson, N., *Företagsekonomi - Sanning Eller Moral? Om det Normativa i Företagsekonomins Idéutveckling*, Studentlitteratur, Lund.

Brunsson, N., 1991. *Politisering och Företagisering - om Institutionell Förankring och Förvirring i Organisationernas Värld*, Ledning av Företag och Förvaltningar, pp 20-40. SNS Förlag.

Brunsson, N., 1994. *Politicization and 'Company-ization' - on Institutional Affiliation and Confusion in the Organizational World*, Management Accounting Research, Vol. 5, No 3-4, pp. 323-335.

Ferlie, Ewan., 1992. *The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector: A Problem for Strategic Management*, Strategic Management Journal, Vol 13, pp. 79-97

Guthrie, J., 1991. *The "New" Accounting and Managerialism: Reformulating Accounting and Auditing Practices in the Australian Public Sector*, Center for Australian Public Sector Management Research Paper, Griffith University.

Hasselbladh, H., Bejerot, E., Gustafsson, R. Å. 2008. *Bortom New Public Management - Institutionell Transformation i Svensk Sjukvård*, Academia Adacta, Lund.

Hood, C., 1991. *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration, Vol. 69, No 1, pp. 3-19.

Hood, C., 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme*, Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No 2, pp. 93-109.

Lapsley, I., 2008. *The NPM Agenda: Back to the Future*, Financial Accountability & Management, Vol. 24, No 1, pp. 77-96.

Lindholm, C., 2003. *Ansvarighet och Redovisning i Nätverk - En Longitudinell Studie om Synliggörande och Osynliggörande i Offentlig Verksamhet*, Företagsekonomiska Institutionen, Uppsala

Llewellyn, S., 1998a. *Pushing Budgets Down the Line: Ascribing Financial Responsibility in the UK Social Services*, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol 11, No 3, pp 292-308.

Llewellyn, S., 1998b. *Boundary Work: Costing and Caring in the Social Services*, Accounting, Organizations and Society, Vol. 23, No 1, pp. 23-47.

Olson, O., Humphrey, C., Guthrie, J., 2001. *Caught in an Evaluatory Trap: a Dilemma for Public Services Under NPFM*, The European Accounting Review, Vol. 10, No 3, pp. 505-522.

Slack, N., Brandon-Jones, A., Johnston, R., Betts, A., 2012. *Operations and Process Management: Principles and Practice for Strategic Impact*, 3rd Ed. Pearson Education Limited, Harlow.

Tottmar, M., 2013. *Därför Hoppas Röda Korset Av*, Dagens Nyheter, 25 feb.

Zaremba, M., 2013. *Patienten och Prislappen*, Dagens Nyheter, 17 feb.

MUNTLIGA KÄLLOR

Verksamhetschef, kommunalt äldreboende, 2013-03-13

Avdelningschef, stadsdelsförvaltningen, 2013-03-28

Controller, stadsdelsförvaltningen, 2013-04-16

Biträdande verksamhetschef, kommunalt äldreboende, 2013-03-21

Biträdande stadsdelsdirektör, stadsdelsförvaltningen, 2013-02-22

Ledningsgruppsmöte, kommunalt äldreboende, 2013-04-02

Verksamhetschef, privat äldreboende, 2013-03-07

Områdeschef, privat äldreboende, 2013-04-08

Gruppchef, privat äldreboende, 2013-03-18

Gruppchef sjuksköterskor, privat äldreboende, 2013-03-18

Ledningsgruppsmöte, privat äldreboende, 2013-03-18

INTERNA DOKUMENT

Kommunens budget, 2013

Budget privat äldreboende, 2013-03-07

Upphandlingsavtal kommunalt äldreboende, 2009

Upphandlingsavtal privat äldreboende, 2008

Hemsida privat äldreboende, 2013-03-06

Hemsida stadsdelsförvaltningen, 2013-02-20

Nyckeltal kommunalt äldreboende, 2013-04-16

BILAGOR

INTERVJUMALLAR

Intervjumall biträdande stadsdelsdirektör

- Hur ser din roll ut?
- Hur ser organisationsstrukturen ut för äldreboenden? Är det skillnad mellan privat och kommunalt?
- Vad är det för skillnad på fristående och entreprenad?
- Deltar du i upphandlingar?
- Vilka kriterier baseras valet på?
- Hur går utvärderingen till?
- Vad är mervärdespoäng?
- Har du sett någon trend i vilka som vinner flest upphandlingar?
- Tävlar alla på lika villkor?
- Sätter du upp standarder och mål för äldreboenden?
- Görs det kontroller av stadsförvaltningen?

Intervjumall verksamhetschef, biträdande verksamhetschef/gruppchef

- Vad har du för arbetsuppgifter/ansvarsområden?
- Hur ser en vanlig arbetsvecka ut för dig? Hur mycket tid lägger du på de olika arbetsuppgifterna?
- Hur mycket tid går åt till dokumentation och analys?
- Vad är det ni mäter gällande kvalitet?
- Vad tycker du om kvalitetsmått man använder? Är de lämpliga?
- Vilket mått är viktigast?
- Hur påverkar kvalitetsmått sättet att arbeta på?
- Hur påverkar ekonomistyrningen sättet att arbeta på?
- Hur delaktig är du i budgetarbetet? Att ta fram budgeten och att hålla budgeten?
- Hur utvärderas ditt arbete?

Intervjumall avdelningschef/områdeschef

- Vad har du för arbetsuppgifter?
- Hur utvärderar du verksamheter?
- Har du några mått du följer? Effektivitetsmått? Kvalitetsmått?
- Hur bestäms budgeten? Hur hålls den?
- Vem/Vilka styr dig? På vilket sätt?

Intervjumall controller

- Vad har du för arbetsuppgifter?
- Hur utvärderar du verksamheten? Innefattar det även avtalsuppföljning?
- Hur ofta följer du upp varje verksamhet?
- Jämför du verksamheter med varandra?
- Vilka nyckeltal är det du tittar på? Är det några som du bedömer är viktigare än andra och i så fall varför?
- Är det viktigt att hålla sina nyckeltal inom vissa angivna parametrar eller är det godtagbart att avvika så länge slutresultatet är positivt (eller plus minus noll)?
- Är det någon skillnad i hur du följer upp intraprenader och egen regi-verksamheter?
- Verksamhetscheferna har väl oftast inte ekonomutbildning. Hur påverkar det ditt arbete? Hur kunniga upplever du att de är?

TABELL 2. INSTITUTIONERNA ENLIGT BRUNSSON (1994)

Institution	Den politiska organisationen	Företaget
Aktörer	Medborgare med breda intressen	Kunder med avgränsade intressen
Legitimitetskapande	Genom demokrati	Genom konkurrens
Autonomi	Liten Medborgare givna	Stor Kunderna är utbytbara
Mål	Allmännyttan	Överlevnad
Finansiering	Genom skatter	Genom försäljningsintäkter
Uppgifter	Spegla olika idéer och normer Generalisering	Producera varor och tjänster Specialisering
Struktureringsprincip	Konflikt	Enighet
Beslutsprocess	Rationell	Irrationell
Styrning	Genom regler och procedurer	Genom mål