

New Public Management i praktiken

En fallstudie i en av Stockholms stadsdelar

Linus Andreasson (20465) Johan Bondesson (20459)

New Public Management in Practice: A Case Study in one of Stockholm's Districts

In the present thesis, we have studied the management control system in Enskede-Årsta-Vantör, one of Stockholm's municipal districts, with focus on theories about New Public Management (NPM). When NPM was introduced, a number of complications arose. Some of these, along with the district's solutions of the complications, are described and analyzed using e.g. Ouchi's (1977) knowledge/availability matrix.

Enskede-Årsta-Vantör has clearly adapted a number of NPM practices, such as competition, focus on measurability and efficiency and output control. The four departments included in the study are all in line with Ouchi's theory, however acceptance of the control system is of importance. During the last years, centralization, customer focus and behavior control has increased. We conclude that NPM has had a mixed success in Enskede-Årsta-Vantör, however the practice of NPM is not as clear-cut as the literature indicates.

Nyckelord: Ekonomistyrning; Stockholm; Fallstudie; New Public Management; Digital-Era Governance

Handledare: Professor Johnny Lind
Framläggning: 10 juni 2009 kl 10-12, sal C437
Opponent: Ida Fransson (20680)
Amelie Lingö (21451)

Förord

Vi vill tacka alla som har hjälpt oss med idéer och infallsvinklar, givande diskussioner, korrekturläsning och information inför studien. Särskilt vill vi tacka alla i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning som ställt upp på intervjuer. Ett varmt tack till vår handledare Johnny Lind som har varit till stor hjälp vid författandet av uppsatsen och som bidragit med värdefulla synpunkter. Vi vill även tacka Roland Almqvist som gett oss inspiration och intressanta perspektiv.

Stort tack till er alla!

Stockholm i maj 2009

Linus Andreasson och Johan Bondesson

Innehållsförteckning

Introduktion.....	5
Inledning och frågeställning.....	5
Metodval.....	6
Val av studieobjekt.....	6
Teorival	7
Metod	8
Vetenskapsteoretisk grundsyn.....	8
Datainsamlingsmetoder.....	8
Teori	9
Offentlig styrning före NPM.....	9
New Public Management	9
Kritik mot NPM	11
Tankar om lösningar.....	13
Ouchis styrningsmatris.....	14
Empiri.....	16
Styrningen i Stockholms stad.....	16
Konkurrensprogrammet	17
Stadsdelsreformen	18
Enskede-Årsta-Vantör.....	18
De studerade verksamheterna.....	20
Styrningen i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning	21
Konkurrens och upphandling	21
Centralisering	23
Målstyrning och prestationsmätning	26
Produktivitet och kvalitet	30
Analys.....	33

Konkurrens och upphandling	33
Centralisering	34
Målstyrning och prestationsmätning	37
Produktivitet och kvalitet	39
Slutsatser	43
Tillämpade styrsystem i Enskede-Årsta-Vantör	43
Grad av NPM i Enskede-Årsta-Vantör	44
Utifrån övriga teorier.....	45
Avslutande reflektioner	47
Referenser.....	48
Böcker, artiklar och dokument	48
Webbplatser.....	49
Intervjuer med personal i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning.....	50
Övriga intervjuer	50

Introduktion

Inledning och frågeställning

Styrningen av den offentliga sektorn har varierat över tid. Det går trender i hur forskare, politiker, offentligt anställda och allmänhet anser att statens, landstingens och kommunernas verksamhet ska styras. Metoder, modeller och styrningsideal förändras kontinuerligt; styrningen är en rörlig modell och ett rörligt mål.

New Public Management, NPM, är ett samlingsnamn för en mängd ekonomistyrnings- och ledningsmetoder som präglat den offentliga sektorn sedan 1980-talet. Dessa metoder syftar till att göra den offentliga verksamheten mer kostnadseffektiv genom att implementera den striktare styrning som varit vanlig i den privata sektorn. Bland annat framhävs decentralisering, konkurrensutsättning, ansvarsutkrävande, resultatansvar och ekonomisk rationalism som centrala delar i denna utveckling (Almqvist 2006, Hood 1995).

Under många år har dessa styrningsformer hyllats av vissa forskare (exempelvis Aidemark och Lindkvist 2004) som menar att tankarna från den privata sektorn kan effektivisera den offentliga verksamheten genom att med lägre kostnader producera samma eller högre kvalitet.

Samtidigt har NPM blivit kritiserat av en del forskare, bland annat för att den offentliga sektorn har speciella syften, egenskaper och drivkrafter varför styrmetoder från näringslivet inte är lämpliga (Dunleavy och Hood 1994). När NPM introduceras i verksamheten så uppstår ofta nya problem som organisationen måste ta itu med. Ibland är dessa nya problem till och med allvarligare än de ursprungliga.

På senare tid har flera forskare lagt fram förslag om hur NPM kan utvecklas och hur organisationer kan lösa de konflikter som kan uppstå när en verksamhet inför styrningsmetoder hämtade från den privata sektorn. Ett exempel på detta är Digital-Era Governance (DEG) vilket innebär att åter sätta medborgaren i centrum, centralisering av vissa funktioner och bättre utnyttjande av IT för bland annat uppföljning. (Dunleavy och Hood 1994; Dunleavy 1995).

Studier av hur styrningen ser ut vid ett specifikt tillfälle görs då och då av olika forskare, exempelvis Almqvist (2006) och Siverbo (2008). Vår uppsats tar sikte på att beskriva den aktuella styrningen i en offentlig verksamhet och jämföra detta med den befintliga litteraturen.

Uppsatsen syftar till att studera tillämpningen av New Public Management och hur organisationen hanterar effekterna av denna styrning. Mer specifikt behandlar vi dels styrningsformen i de olika verksamheterna, dels graden av NPM i organisationen. Denna studie om den praktiska tillämpningen av styrningsteorier är av allmänt intresse inom forskningen eftersom den ger ytterligare ett exempel och fördjupar och breddar belysningen av ämnet.

Metodval

För att besvara frågeställningen ovan har fallstudiemetoden tillämpats. Anledningen till detta är främst att fallstudiemetoden ger möjlighet till en djupare och tydligare analys än vad som är möjligt om studien hade genomförts på flera objekt. Genom att fokusera på enbart en organisation finns en möjlighet att samla ihop ett mer omfattande empiriskt material, om en verksamhet att basera analyserna på. På detta sätt hoppas vi även kunna skapa en förståelse för hur styrningen utvecklas i den studerade verksamheten. Fallstudier har också den styrkan att de är relativt öppna vilket ger möjligheten att skapa nya frågeställningar efterhand (Ryan et al 2002).

Val av studieobjekt

Studien av ovanstående frågeställning har genomförts i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning i Stockholm. Detta bland annat för att förvaltningen nyligen bildats genom en sammanslagning av två tidigare separata stadsdelsförvaltningar, Enskede-Årsta och Vantör. Dessutom är styrningen i stadsdelsnämnderna och -förvaltningarna mycket omskriven efter den stora stadsdelsreformen 1997, vilket ger en möjlighet att bygga vidare på befintlig kunskap. Eftersom stadsdelen har en rad olika verksamheter har vi sett oss tvungna att göra en viss avgränsning för att kunna bibehålla fokus i studien. Studien gör fyra nedslag i verksamheten: i förskoleenheterna, i fritids- och parkleksenheterna, i äldreomsorgen (servicehus och vård- och omsorgsboendeenheterna) samt i avdelningen för arbete och bistånd. Dessa verksamheter är internt homogena och externt heterogena såväl i verksamhet som i styrningshänseende och därför förväntar vi oss att kunna täcka in flera intressanta styrningsfrågor.

All offentlig verksamhet har i styrningshänseende en stor och viktig skillnad gentemot den privata sektorn: den är på den högsta nivån styrd av folkvalda politiker. Under den politiska nämnden finns en förvaltning med tjänstemän som har till uppgift att genomföra de beslut

som politikerna fattar. Fokus i studien ligger på hur förvaltningen styrs av tjänstemännen även om vi inte kan bortse från att politikerna inverkar på tjänstemännens beslut.

Teorival

Många författare har skrivit om den offentliga styrningen, dess effekter och utveckling, och alla har sin egen bild av vilka komponenter som ska ingå i begreppet NPM. Denna uppsats utgår i huvudsak från Hoods (1995) teori om NPM. För bakgrundsinformation om den svenska tillämpningen har Almqvist (2006) varit en viktig källa. Dunleavy et al (2005) har förutom sin beskrivning av NPM bidragit med ett perspektiv på hur styrningen i den nära framtiden kan komma att utvecklas, vilket de kallar Digital-Era Governance.

För att förklara utformningen av styrningen i Enskede-Årsta-Vantör har vi valt att tillämpa Ouchis (1977) teori. Denna utgår från hur väl den aktuella transformationsprocessen är känd och hur väl organisationen kan definiera resultatet av denna process, varefter teorin förespråkar en viss typ av styrning.

Metod

Vetenskapsteoretisk grundsyn

Alla forskare måste på något sätt fundera över hur de ska förhålla sig till verkligheten; om den kan betraktas som en objektiv sanning (positivism), eller den ska ses som formad genom vår egen personliga tolkning (hermeneutik). Samhällsvetenskaperna är till sin natur ofta hermeneutiska, och så även stora delar av föreliggande uppsats. Vi söker inte efter en absolut sanning, utan resultatet av forskningen beror till stor del på hur vi tolkar våra empiriska data. (Thurén 2002)

I uppsatsen används den induktiva slutledningsmetoden vilken innebär att slutsatser dras utifrån empiriska fakta, snarare än den deduktiva metoden i vilken slutsatser dras enbart utifrån logik. Vi anser detta vara den lämpligaste metoden för att analysera området, då det knappast kan anses finnas några absoluta sanningar.

Datainsamlingsmetoder

För att samla in empiri har vi valt att i huvudsak genomföra semi-strukturerade intervjuer. Semi-strukturerade intervjuer ger flexibla frågeställningar och de som blir intervjuade är friare att uttrycka sina tankar och åsikter, jämfört med om intervjuerna hade baserats på i förhand bestämda frågor. Vi har genomfört ett tiotal intervjuer med enhetschefer och avdelningschefer i verksamheten. Underlag för intervjuerna har dels varit övergripande frågor om hur den intervjuade ser på organisation, styrning, kvalitet och effektivitet och dels specifika frågor i vilka vi utgått från karaktäristika för NPM och DEG. Intervjuerna har varat mellan 45 och 90 minuter och skett på respektive ordinarie arbetsplats. Samstämmig information har erhållits från de personer som har intervjuats.

Utöver intervjuer har vi gått igenom en stor mängd rapporter ur Institutet för Kommunal Ekonomis skriftserie om utvärderingar av Stockholms Stads styrningsreformer. Dessutom har vi tagit del av stadsdelens interna verksamhetsrapporter, uppföljningar och övriga dokument. En del av denna information finns tillgänglig på Stockholms Stads hemsida.

Teori

Offentlig styrning före NPM

Det styrningsparadigm som anses ha rått innan NPM kallas Progressive Public Administration (PPA), och bygger på två grundpelare, dels att den offentliga sektorn är radikalt annorlunda från den privata sektorn och därför skall styras på annat sätt, dels att styrningen måste omges med strikta regler för att förhindra att de styrande utnyttjar sin position på ett otillbörligt sätt. Grunden för detta är antaganden om att politiker är korrupta och att samhället inte litar på den privata marknaden för att tillhandahålla offentliga tjänster och produkter – det leder bara till dyra produkter med låg kvalitet (Hood 1995).

New Public Management

Begreppet New Public Management myntades i slutet av 1980-talet av den brittiske professorn Christopher Hood för att beskriva den då pågående utvecklingen inom den offentliga styrningen. Hood menar att NPM innebar en helomvändning avseende de två doktrinerna i PPA – från misstro till tilltro till både politiker och marknaden. Denna tilltro kräver en högre grad av prestationsmätning och ansvarsutkrävande än PPA. (Almqvist 2006, Hood 1995).

NPM har kommit att bli ett samlingsnamn för en mängd styrnings- och ledningsmetoder som syftar till att göra den offentliga verksamheten mer kostnadseffektiv genom att ta efter en del styrningsmetoder som varit vanliga i den privata sektorn. Inom NPM framhävs bland annat decentralisering, konkurrensutsättning, ekonomisk rationalism och ansvarsutkrävande (ofta i form av resultatansvar) som centrala delar. (Almqvist 2006, Hood 1995, Klausen och Ståhlberg 1996)

Enligt Ferlie (1996) består införandet av NPM av fyra olika steg. Det första steget, som kom i början och mitten av 1980-talet, var tankarna om produktivitet. Den offentliga sektorn fokuserade på finansiell kontroll och styrning för att skapa en högre produktivitet inom den offentliga verksamheten. Det andra steget som var starkt under början på 1990-talet var nedbrytningen av verksamheter i mindre delar och att politikerna har lagt ut ansvar och makt längre ner i organisationen för att mer efterlikna strukturen i företag med resultatansvar för enskilda enheter. Det tredje steget är kvalitetsfokus där verksamheterna tänker på hur de kan lära sig av det de utför och hur de kan utveckla organisationen. Det sista steget som Ferlie beskrev som

minst utvecklad är ökat fokus på brukaren av de sociala tjänsterna som den offentliga verksamheten producerar, den offentliga sektorn återgår till att garantera servicekvaliteten och lyssnar på brukarens åsikter, samtidigt som de hämtar inspiration från den privata sektorn.

De olika metoderna som utgör NPM är i sig inte nya, utan det nya är att de har liknande inriktning och gjorde sitt intåg ungefär samtidigt och därför har kommit att samlas under ett begrepp. Detta förklaras av Klausen och Ståhlberg (1996) bero på tre saker: att situationen ändrats vilket krävde nya lösningar, att de politiska koalitioner skiftat vilket möjliggjorde ändringarna samt att uppfattningarna om vad som var riktigt att göra ändrats.

Även i Sverige har idéerna inom NPM slagit igenom under 1980- och 1990-talen. Almqvist (2006) nämner att decentralisering, målstyrning och företagisering breddade ut sig, ett tydligt exempel på det här är att kommuner började bolagisera vissa funktioner såsom VA- och fastighetsförvaltning. Näringslivet kom att bli förebilden för hur offentliga verksamheter skulle styras. Målstyrning, beställar-/utförarmodeller och uppdelning i resultatenheter är fler exempel på centrala NPM-metoder som började användas. (Almqvist 2006).

Hood (1995) har sammanfattat NPM i följande sju punkter:

- (1) att dela upp stora enheter i mindre separat styrda enheter, där varje enhet i hög grad ska vara självstyrande och chefen ha stora befogenheter att forma verksamheten
- (2) konkurrens dels mellan olika offentliga aktörer, dels mellan offentliga aktörer och privata aktörer
- (3) att införa styrningsmetoder från den privata sektorn, exempelvis avseende lönesättning och att vara ett föredöme som arbetsgivare
- (4) stark kostnadsmedvetenhet
- (5) aktiv styrning av en synlig chef, till skillnad från tidigare offentlig styrning
- (6) bättre prestationsmätning genom att skapa tydliga och mätbara prestationer och mål som kan utvärderas
- (7) styrning genom resultatmål, framförallt lön efter prestation.

Dunleavy et al (2005) har istället delat in NPM i tre kategorier: *disaggregation*, *competition* och *incentivization*. Dessa tre kategorier består av en rad komponenter vilka i deras studie har kartlagts i sju länder utifrån komponenternas dåvarande status (helt eller delvis omvänd, huvudsakligen avstannad eller ökande).

Utifrån Hoods (1995) och Dunleavy et als (2005) teorier om NPM som redovisats ovan, har vi sammanfattat egenskaperna i följande fyra centrala teman:

- Konkurrens och upphandling
- Centralisering¹
- Målstyrning och prestationsmätning
- Produktivitet och kvalitet

Kritik mot NPM

Dunleavy och Hood (1994) diskuterar i huvudsak fyra olika former av kritik mot NPM. Den första formen de lyfter fram är det fatalistiska perspektivet vilket innefattar att det inte är själva styrformen som orsakar ineffektivitet utan snarare de underliggande problemen i den offentliga sektorn. Detta avser mänskliga brister såsom misstag, missriktade program, felaktiga intentioner etc. Ur ett fatalistiskt perspektiv är förändrad styrning ingen lösning och därmed är NPM av begränsat intresse. Det andra perspektivet som Dunleavy och Hood lyfter fram är det individualistiska perspektivet i vilket de fokuserar på att NPM försöker replikera marknaden men inte når riktigt ända fram. Resultatet blir då en misslyckad form av kvasimarknad eftersom allting styrs av kontrakt snarare än en väl fungerande marknad med konkurrens. Det tredje perspektivet, det hierarkiska, framför kritik mot att organisationen tappar kontroll över vad som egentligen är viktigt. Chefer kan känna sig pressade att genomdriva kostnadsbesparingar (eftersom de har resultatansvar) vilka inte alls är i linje med organisationens syfte. Slutligen lyfter Dunleavy och Hood fram det egalitära perspektivet, enligt vilket risken för korruption bland ledande befattningshavare skulle öka i och med marknadsorienteringen av den offentliga sektorn. Cheferna i organisationen får mer makt och kan därmed göra det som passar dem snarare än det som skulle gagna verksamheten.

Kraus (2008) lyfter fram att det i en organisation som har decentraliserat verksamheten uppstår nya problem, bland annat glapp vilket innebär att saker faller mellan stolarna. Detta exemplifieras av äldreomsorgen där människor hamnar i kläm eftersom enheterna har resultatansvar och därför försöker skjuta över ansvaret på andra resultatenheter. Samarbetet leder på

¹ Med begreppet centralisering avser studien förändringar i beträffande makten över, ansvaret för och arbetsfördelning i en viss verksamhet.

så sätt till suboptimering då varje enhet försöker optimera sin egen verksamhet istället för helheten.

NPM kritiserar också för att den avhumaniserar den offentliga verksamheten. När organisationen försöker mäta och kvantifiera den service som ges och fokuserar på att budgeten ska vara i balans är det lätt att glömma de kvalitativa värdena. Exempel på detta syns i äldreomsorgen där hemsjukvården får strikta riktlinjer för vad de ska göra för pensionärerna samtidigt som de upplever att det finns så mycket mer som de äldre behöver. (Kraus 2008)

Fokuseringen på produktivitet inom NPM har fått en rad negativa effekter. När verksamheter har prioriterat att kapa kostnader har de ofta tonat ner betydelsen av kvaliteten på de tjänster som de ska leverera. För kunderna är upprätthållandet av god kvalitet ofta av högre värde än kostnadsänkning. Att därför tillämpa det system som NPM förespråkar kan i många fall leda till andra kostnader som vida överstiger de som verksamheten spar in på (Dunleavy et al 2005).

Enligt Hood och Peters (2004) befinner sig NPM i en form av medelålder med paradoxer som är avgörande för dess framtida utveckling. Att styrningsformen bör anpassas till den specifika organisationen vid implementering framstår som uppenbart, men ofta blir det inte så i praktiken. Istället införs en generisk version av NPM som fungerar dåligt med organisationens syfte. Denna så kallade isomorfism leder till att offentliga verksamheter förändrar sig för att det förväntas av dem snarare än att det är lämpligt.

Drechsler (2005) menar att NPM:s framgång till stor del beror på att det har varit trendigt. Implementeringen har skett på grund av en övertro till modellens förträfflighet snarare än dess faktiska resultat. Vidare menar Drechsler att NPM håller på att försvinna ur den akademiska världen då allt färre forskare studerar fältet och än färre fortsätter att förespråka NPM. Ward (2007) kommer i sin artikel fram till att det ofta är ledande personers personliga åsikter och politiska agenda som ligger bakom införandet av olika principer från NPM än den ökade nyttan för brukarna och förbättrad produktivitet.

Tankar om lösningar

Kritiken som har riktats mot NPM är i dagsläget relativt omfattande och inriktar sig ofta på problem som uppstår vid tillämpning av teorierna. För att återfå fokus på kvaliteten och brukarna reverseras en del av de processer som NPM har genomdrivit (Ferlie 1996).

Dunleavy et al presenterar i en artikel (2005) tre områden (*re-integration*, *needs-based holism* och *digitalization*) där offentliga verksamheter kommer att behöva utveckla sina styrningsmetoder för att komma tillrätta med de problem som NPM skapat, och vilka beskrivits ovan. Dessa förändringar sammanfattar de under namnet Digital-Era Governance (DEG). Förändringarna innebär i flera avseenden en återgång till tiden före NPM.

Re-integration betyder bland annat att organisationer som har styckats upp i mindre enheter genom den av NPM förespråkade decentraliseringen, åter sätts ihop till större organisationer. Detta bland annat för att underlätta kommunikationen internt och externt. Genom att ledningen omstrukturerar organisationen görs det enklare för medborgarna att få en komplett bild av den. Den moderna IT-utvecklingen har gjort det möjligt för kunderna att själva söka mer information varvid det är mer effektivt med en central enhet. Decentraliseringen syftade ursprungligen till att öka demokratin och flytta ut makten till medborgarnas närhet. I och med IT-eran lyfts istället nyttan fram i att ha stora organisationer som tillåter medborgarna utnyttja den offentliga verksamhetens hela kapacitet. I studien lyfter Dunleavy et al fram återintegrering är den trend som syns tydligast i den offentliga sektorn.

Needs-based holism syftar till att undvika det problem som fanns i den ursprungliga organisationen som ledde fram till att den offentliga sektorn decentraliserade organisationen. Organisationen omarbetar alltså den administrativa processen och gör verksamheten mer flexibel. På detta sätt vill de göra organisationen mer tillgänglig både internt och externt.

Slutligen argumenteras för en digitalisering av administrationen i den offentliga verksamheten. Det finns tydliga fördelar med att ta till vara på de möjligheter som IT-verktygen erbjuder. Istället för att bara använda IT som ett komplement till traditionella administrationsverktyg tar den en allt mer framskjuten position och ersätter gamla metoder. Dunleavy et al (2004) talar främst om att verksamheten allt mer övergår till att sköta sin verksamhet via internet.

Även om DEG och NPM båda är teorier om styrningen i den offentliga sektorn så utesluter de inte varandra, vilket innebär att det kan finnas tecken på både NPM och DEG i en organisation. I vissa frågor, exempelvis centralisering, skiljer sig teorierna medan de i andra frågor är mer samstämmiga. Teorierna omfattar inte heller exakt samma saker då DEG mer talar om IT, vilket inom NPM inte är ett framstående område. Detta leder till att kopplingarna mellan DEG och NPM är tydligare i vissa av NPM:s centrala teman än i andra.

Ouchis styrningsmatris

För att förstå NPM i ett bredare sammanhang kan teorierna tolkas utifrån en mer generell teori om sambandet mellan process och styrning. I en artikel publicerad 1977 diskuterar Ouchi hur kunskap om transformationsprocessen (*Knowledge of Transformation Processes*) och möjligheten att formulera och mäta resultatet för transformationsprocessen (*Availability of Output Measures*) påverkar vilken typ av styrning som är lämplig (se bild 1). Teorin kan tillämpas på många olika typer av frågeställningar inom ekonomistyrning. I denna uppsats hjälper teorin oss att förstå varför vissa styrningsproblem uppkommer i en organisation när nya styrningsmetoder introduceras. Teorin kan även hjälpa oss att förstå varför en organisation tillämpar vissa lösningar och hur dessa inverkar på styrningen.

		Knowledge of Transformation Processes	
		Perfect	Imperfect
Availability of Output Measures	High	Behavior Control or Output Control (Tin can plant)	Output Control (Life insurance agency)
	Low	Behavior Control (Double play combination)	Ritual (Foreign service)

Bild 1: Ouchis styrningsmatris. Ur Ouchi (1977)

Den horisontella dimensionen, kunskap om transformationsprocesserna, avser hur väl organisationen tycker att de förstår hur processerna som de vill styra över fungerar. Är processerna enkla, som till exempel i en fabrik, är det lättare för organisationen att känna att de har en hög förståelse för transformationsprocesserna jämfört med exempelvis social verksamhet där många otydliga faktorer spelar in på slutresultatet. Har organisationen en god kunskap om, eller allra minst är överens om, processerna kan de tillämpa beteendestyrning. Har de mindre bra kunskap får de istället förlita sig på målstyrning.

Den vertikala dimensionen, förekomsten av resultatmått, avser i vilken grad det finns tillförlitliga mått på det önskade resultatet av processen. Exempelvis kan kvalitetskrav undersökas genom enkäter eller stickprovskontroller. Att det finns mått är ett krav för att kunna tillämpa målstyrning, medan beteendestyrning kan förekomma utan att processens resultat mäts.

Dessa två dimensioner, kunskap om transformationsprocesserna och förekomsten av resultatmått, avgör enligt Ouchi vilken form av styrning som framgångsrikt kan tillämpas.

Beteendestyrning (*Behavior control*) innebär att ledningen försöker styra exakt vad medarbetarna i verksamheten gör vid varje tidpunkt, det vill säga att de säger till personalen i en fabrik exakt vad de skall göra eller förklarar detta med hjälp av rutiner och processbeskrivningar.

Målstyrning (*Output control*) innebär att målen för processen bestäms centralt, men lämnar det öppet till medarbetarna att bestämma hur processen ska se ut och hur målet ska uppnås. Ett exempel från skolans värld är att de flesta är överens om att eleverna skall uppnå vissa lärandemål innan de slutar, och lärarna är mycket fria att bestämma hur målen skall uppnås.

Rituell styrning (*Ritual control*) behövs då rätt process inte kan avgöras och tydliga resultatmål inte kan ställas upp. Det blir en form av ritual snarare än rationell analys, som delvis syftar till att legitimera verksamheten. Rituell styrning bygger på att ledningen rekryterar kompetent personal som själva kan avgöra vad som är rätt och fel. Ouchis eget exempel är skapandet av goda relationer mellan olika länder.

Empiri

Styrningen i Stockholms stad

Ytterst styrs Stockholms kommun av Kommunfullmäktige som består av 101 folkvalda ledamöter. Kommunens centrala verksamhet leds av Kommunstyrelsen. Den dagliga verksamheten utförs av 15 fackförvaltningar, 14 stadsdelsförvaltningar och 17 kommunala bolag. Varje förvaltning leds av en egen politisk nämnd som utses av Kommunfullmäktige. (<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Politisk-organisation/>, 2008-11-12). Medan fackförvaltningarna sköter verksamheter som är viktiga att hålla samman i staden, exempelvis utbildning, räddningstjänst och gatu- och fastighetsfrågor har kommunledningen decentraliserat ansvaret för andra kommunala kärnverksamheter till stadsdelsförvaltningarna. Detta rör sig bland annat om äldreomsorg, förskola/fritid, socialtjänst och stöd och service till funktionshindrade.

(<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/>, 2008-11-29)

Kommunfullmäktige antar varje år en budget som gäller för hela stadens verksamhet. Budgeten är ett av de viktigaste styrmedlen i staden, eftersom den inte bara definierar verksamheten i kronor, utan även ställer upp inriktningen för stadens arbete det kommande året/åren i form av olika mål och mått för dessa. Målen är relativt övergripande och gäller för alla verksamheter i staden, och ska brytas ned och konkretiseras av respektive fack- och stadsdelsnämnd. Måtten är specifika till sin karaktär.

Varje stadsdelsnämnd gör varje år en verksamhetsplan vilken även innehåller stadsdelens budget på en mer detaljerad nivå än stadens övergripande budget. För verksamhetscheferna är verksamhetsplanen det viktigaste styrdokumentet eftersom den ytterligare specificerar och konkretiserar kommunfullmäktiges mål. Stadsdelsnämnderna lägger även till egna nämnd- och avdelningsspecifika mål och mått.

Varje enhet i förvaltningen upprättar också en kvalitetsgaranti som bygger på verksamhetsplanen och som ska kommunicera till allmänheten vilken service de kan förvänta sig av enheten. Detta görs i form av åtaganden inom ett antal områden och aktiviteter för hur verksamheten ska uppfylla åtagandena. Förskoleenheterna följer upp kvalitetsgarantin i slutet av året med en Kvalitetsredovisning där enheten i ord beskriver årets mål, hur de arbetat för att uppnå målen, resultaten samt idéer om hur de kan vidareutveckla verksamheten.

Utöver dessa styrdokument finns en mängd olika policier, strategier, planer och program för att styra verksamheten i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning; exempelvis personalpolicy, marknadsföringsstrategi, stadsbyggnadsplaner med mera. (Intervju IX)

Konkurrensprogrammet

Enligt Almqvist (1996) har bristen på konkurrens i den offentliga sektorn lett till att kostnaderna inte har hållits nere i samma utsträckning som på den privata marknaden. Därav följer att det offentliga genom konkurrensutsättning kan minska sina kostnader och öka sin produktivitet.

1993 beslutade Stockholms stads kommunfullmäktige att samtliga av stadens verksamheter förutom myndighetsutövning och pengfinansierad verksamhet (vid den tiden endast vissa delar av skolverksamheten) skulle konkurrensutsättas. Målet var att spara minst 10 % och samtidigt utveckla kvaliteten (Almqvist 1996). För att genomföra konkurrensprogrammet tillsattes en central samordningsgrupp ("konkurrensgruppen") och de olika förvaltningarna fick i uppdrag att ta fram en plan för vilka delar som kunde och skulle konkurrensutsättas och vilka delar som skulle undantas. Intentionen var att konkurrensutsättningen skulle ske successivt under fem år. Efter valet hösten 1994 avbröts upphandlingsprocesserna i avvaktan på en utvärdering. (Jonsson 1995)

Rörande kostnaderna konstateras i en rapport från Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) om äldreomsorgen att konkurrensutsättningen faktiskt lett till lägre kostnader, framförallt var det upphandlingsförfarandet som ledde till kostnadsminskningar (12 % brutto). I kronor räknat var det hotet om konkurrens (se nedan) för ännu icke upphandlade enheter som ledde till den största besparingen. (Högberg 1996)

Beträffande kvaliteten har en studie gjorts på äldreomsorgen, vars sammantagna slutsats är att äldreomsorgens kvalitet inte har minskat till följd av konkurrensprogrammet. Studien visar också att intresset för kvalitetsmätning och kvalitetskontroll ökat i och med programmets genomförande (Jonsson 1996).

Enligt studier verkar det vara ett äkta hot om konkurrens, snarare än konkurrensen i sig, som driver fram en ökad produktivitet. Det finns en risk att konkurrensen blir skenbar, varvid produktivitetsförbättringar inte uppnås. (Almqvist 2006). Således är det viktigt med en öppen marknad för att konkurrensprogram skall fungera. För låg kunskap om upphandlingen, bristfälliga kontrakt och otillräcklig uppföljning är exempel på faktorer som kan leda till att resultatet inte blir det organisationen önskar (Jonsson 1995). Kostnadsminskningen avseende hotet om att kunna bli anbudsupphandlad har uppskattats till 3 – 5 %. (Almqvist 2006)

Stadsdelsreformen

Ända sedan slutet på 1940-talet har det bland stadens politiker diskuterats om ett införande av någon form av lokala distriktsstyrelser eller stadsdelsnämnder i Stockholm. Frågan har varit politiskt kontroversiell, och de två största partierna i Stockholm har under åren växlat inställning till en dylik reform. Efter valet 1988 beslutade den nya majoriteten om en försöksverksamhet med tre stadsdelar (Rinkeby, Skarpnäcksfältet och Aspudden) (Sandqvist 2000). Kommunfullmäktige beslutade att 24 stadsdelsnämnder skulle införas från och med 1 januari 1997. Anledningarna till att reformen kunde genomdrivas just då var flera; styrkeförhållandena i Kommunfullmäktige, partiernas taktiska överväganden och tidpunkten för när frågorna kom upp på agendan var avgörande (Sandqvist 2000). De tre grundpelarna för införandet av stadsdelsnämnder var ökad demokrati, högre kostnadseffektivitet och bättre servicekvalitet (Almqvist och Högberg 1999).

Enskede-Årsta-Vantör

Vid den stora stadsdelsreformen i Stockholm 1997 kom det i denna uppsats studerade området att delas upp på tre förvaltningar; Enskede, Årsta och Vantör. Denna indelning blev dock inte långvarig, redan efter ett år (1 januari 1998) slogs Enskedes och Årstas stadsdelsförvaltningar samman till en gemensam. Den 1 januari 2007 ändrades stadsdelskartan igen så 18 stadsdelar kom att bli 14. Enskede-Årsta och Vantör gick därvid samman till en gemensam stadsdelsförvaltning.

Enskede-Årsta-Vantör är den näst största stadsdelen i Stockholms stad med drygt 85 000 invånare, motsvarande cirka 10,7 % av hela Stockholms kommun. Stadsdelen ligger söder om Stockholm och omfattar bland annat områdena Hagsätra, Högdalen, Enskede och Årsta (se

bild 2 och 3). Förvaltningen har en nettokostnad på 1,9 mdr kronor och cirka 3000 tillsvidareanställda år 2007.

(<http://www.usk.stockholm.se/internet/omrfakta/omradesvisfritt.asp> 2008-10-28, Intervju II)

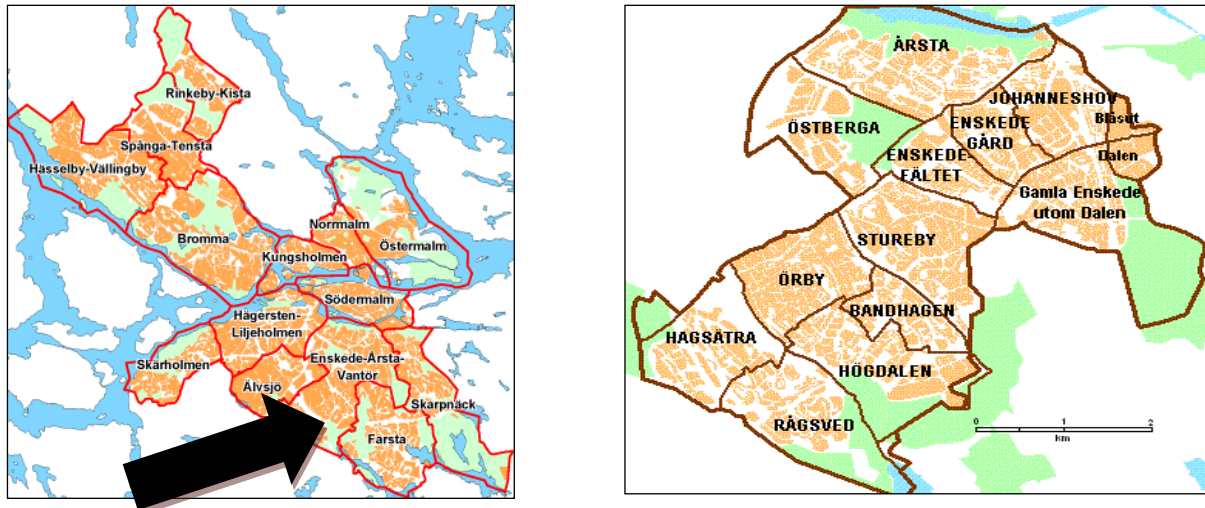


Bild 2: Karta över Stockholms stadsdelar

(<http://www.usk.stockholm.se/internet/omrfakta/omradesvis.htm>, 2009-02-07)

Bild 3: Karta över Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

(<http://www.usk.stockholm.se/internet/omrfakta/omradesvis.asp?omrade=14>, 2009-02-07)

Stadsdelsförvaltningarna är fria att organisera sin verksamhet på det sätt de själva önskar. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning är uppdelad i fem verksamhetsavdelningar och två administrativa avdelningar. Avdelningarna är i sin tur uppdelade i mindre enheter som kan bestå av en eller flera daghem, äldreboenden etc. En enhetschef kan vara chef över flera separata verksamheter, exempelvis flera daghem eller flera servicehus (se bild 4).

ORGANISATIONSSCHEMA ÖVER ENSKEDE-ÅRSTA-VANTÖRS STADSDELSFÖRVALTNING

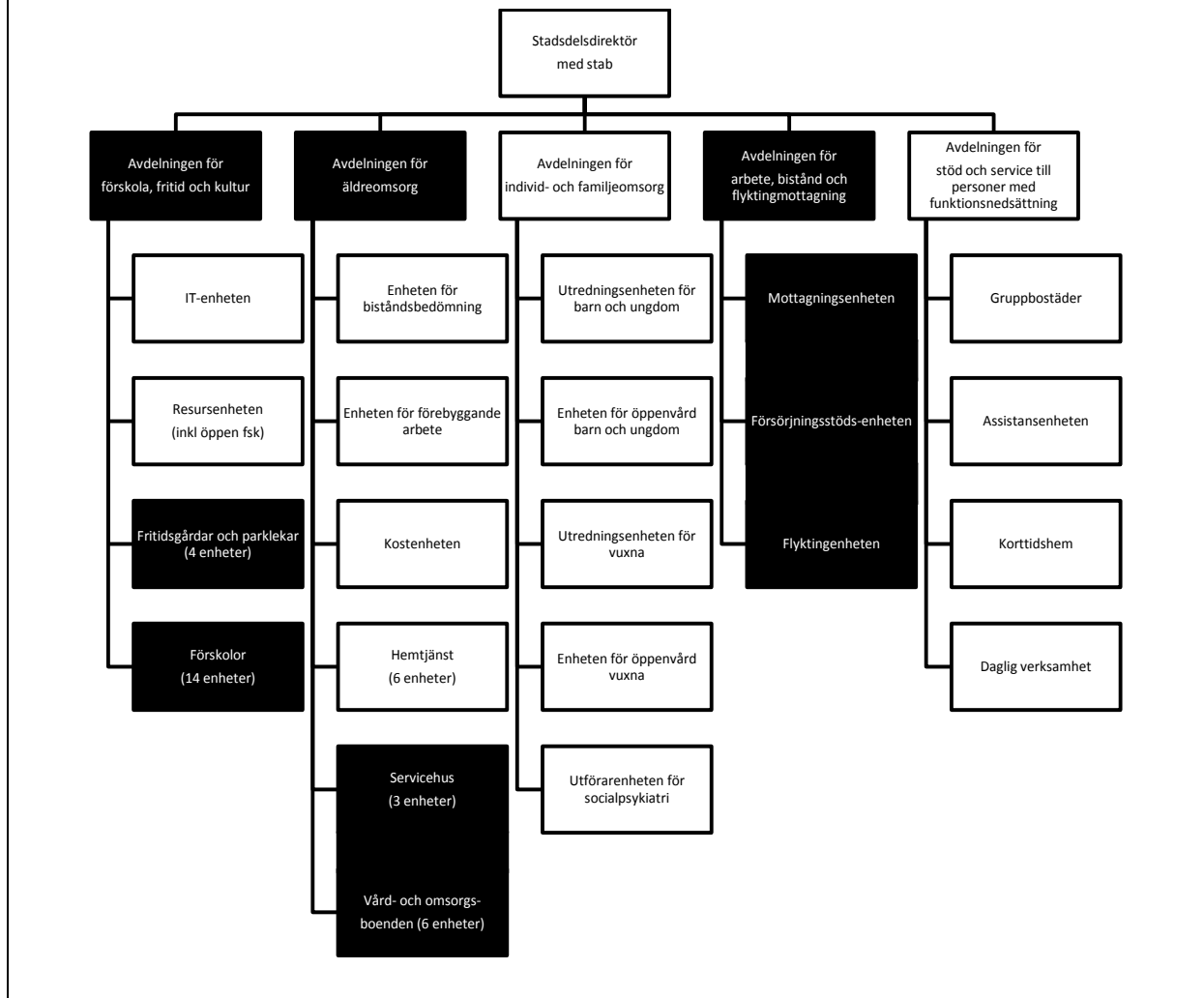


Bild 4: Organisationsschema över Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning. Rutorna med svart bakgrund avser de enheter som har studerat. Enheter som är markerade som en sammanhängande svart box har studerats tillsammans. Avdelningarna är markerade i svarta boxar med hänsyn till att dessa ingår i studien men endast för att beskriva underliggande enheter.

De studerade verksamheterna

Förskolorna är sammantaget en stor del av verksamheten i stadsdelsförvaltningen, runt 394 mkr (20 %) av förvaltningens budget. Verksamheten är pengfinansierad, vilket betyder att föräldrarna väljer förskola (privat eller kommunal) och den enskilda enheten får sedan betalt av kommunen efter antal barn i verksamheten. Pengen sätts av Kommunfullmäktige och är densamma för kommunala och privata verksamheter.

Fritids- och parkleksenheterna driver, precis som namnet förtäljer, stadsdelens fritidsgårdar och parklekar. Verksamheten är mycket liten, endast cirka 22 mkr (1 %) av budgeten, men utgör ett intressant exempel på betydelsen av prestationsmätning.

Förskolorna och fritidsgårdarna ligger organisatoriskt sett under Förskole- och fritidsavdelningen, men eftersom de två verksamheterna har olika styrningskaraktäristika har dessa analyserats separat.

Äldreomsorgen är den största verksamheten i stadsdelen med kostnader på cirka 815 mkr årligen (41 %) och 1 100 anställda. Avdelningen är uppdelad i en beställarenhet och flera utförarenheter. Beställarenheten genomför utredningar och beställer den verksamhet som krävs från avdelningens utförarenhet eller privata aktörer. Utförarenheterna består av bland annat hemtjänst, vård- och omsorgsboenden och servicehus. I denna avdelning är vissa delar av verksamheten internt homogena medan andra är mycket annorlunda, varför vi har avgränsat analysen till att endast gälla de stora enheterna Servicehus och Vård- och omsorgsboenden. När vi skriver äldreomsorgen menar vi därför dessa två enhetstyper tillsammans.

Avdelningen för arbete och bistånd är numer den minsta avdelningen i Enskede-Årsta-Vantör, med ansvar för mottagningsenheten, flyktingenheten och försörjningsstödet. Verksamheten har minskat betydligt de senaste åren, dels för att jobbsökarverksamheten har flyttats in i centralt i staden i och med Jobbtorgssatsningen, dels för att flyktingmottagandet minskat. Avdelningen ska inom kort upphöra och verksamheten flyttas över till avdelningen för Individ- och Familjeomsorg. Avdelningens budget uppgår 2007 till 174 mkr (9 %). Avseende flyktingmottagningen så finns ett väl etablerat samarbete med Skarpnäck och Farsta stadsdelsförvaltningar, på så sätt att dessa ej har egna flyktingmottagningsenheter utan köper denna tjänst från Enskede-Årsta-Vantör. Även för denna avdelning framstår verksamheten som relativt homogen, vilket innebär att slutsatser får anses giltiga för hela avdelningen. (Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning 2007)

Styrningen i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

Konkurrens och upphandling

En central del av NPM är att den offentliga sektorn konkurrensutsätter verksamhet för att öka effektiviteten, det vill säga minskade kostnader med bibehållen eller ökad kvalitet. Den pro-

cess som startade i och med det centrala konkurrensprogrammet 1993 syns fortfarande tydligt i Enskede-Årsta-Vantör. Mycket av verksamheten är utlagd på entreprenad och upphandling av fler enheter sker löpande.

Upphandling innebär att privata aktörer inbjuds att för en specifik verksamhet komma med anbud avseende priset för att driva denna. Kommunen måste sedan välja leverantör på affärs-
mässiga grunder, det vill säga den bästa kvaliteten till det bästa priset. Den politiska stads-
delsnämnden har i vissa upphandlingsbeslut bestämt att intraprenad ej får förekomma, vilket
betyder att kommunen inte själv får lägga anbud på verksamheten. Därför handlar det snarare
om en privatiseringsiver än att kommunfullmäktige vill konkurrensutsätta verksamheter (In-
tervju III). Myndighetsutövning får av naturliga skäl inte konkurrensutsättas. Möjligen kan
själva utredningen som föregår beslutsfattandet upphandlas, men det skulle vara svårt att hålla
samman verksamheten och få kontroll över en sådan uppdelning. (Intervju IV)

Förskolan i Enskede-Årsta-Vantör präglas uppenbart av den konkurrensutsättning med privata
utförare som samhället har vant sig vid att se inom hela det svenska skolväsendet. Inom för-
skolan används ett pengsystem som följer barnet oavsett om utföraren är kommunal eller pri-
vat. Detta innebär att förskolorna ”tävlar” om barnen eftersom fler barn i verksamheten inne-
bär en större ersättning. Enligt en enhetschef har konkurrensytet ännu inte fått full effekt
eftersom det finns fler barn i behov av förskoleplats än vad det finns förskoleplatser. Enhets-
chefen ansåg dock att detta kommer ändras i framtiden när antalet barn minskar och då kom-
mer förskolorna att få ”släsa” om barnen för att kunna behålla sin verksamhet. (Intervju V)

Fritidsverksamheten i Enskede-Årsta-Vantör har hittills inte utsatts för någon uttalad konkur-
rens. Det har hela tiden varit öppet för andra att bedriva liknande verksamhet vid sidan av den
kommunala, dock utan medel från stadsdelen. Under hösten 2008 var den första av fritids-
och parkleksenheter ute på upphandling. Intraprenadbud var inte tillåtna varför det skulle
krävas att de anställda skulle bolagisera verksamheten för att få driva den vidare, vilket inte
var aktuellt. Enhetschefen upplevde viss frustration och uppgivenhet över att de gjort så
mycket och haft en otroligt bra verksamhet, men att verksamheten trots detta ska upphandlas.
(Intervju III)

Äldreomsorgen i Enskede-Årsta-Vantör har en beställar/utförarmodell där Enheten för bi-
ståndsbedömning på en 17-gradig skala gör en analys av den enskildes behov av vård och

omsorg, och sedan beställer denna service från en privat eller kommunal utförare. Stora delar av utförarverksamheten är upphandlad, men till skillnad från fritids- och parkleksenheterna har intraprenadbud varit tillåtna varför det i dagsläget finns båda typerna av utförare. (Intervju VI). Till skillnad från andra upphandlingar lägger de potentiella utförarna anbud beträffande vilken kvalitet de kan leverera för den på förhand bestämda kostnaden. Tidigare har buden varit baserade på vilken kostnad som utföraren har varit villig att utföra verksamheten för, men kommunfullmäktige fann det systemet olämpligt eftersom det ledde till fokus på kostnader istället för kvalitet (Intervju VII). Detta fungerar väl för de kommunala utförarna eftersom deras syfte redan från början är att nå nollresultat och målet därför är att få gjort så mycket som möjligt för budgeterade medel. För privata utförare däremot fungerar detta inte lika bra eftersom de vill bedriva verksamheten med vinst (Intervju VII). Konkurrensen hämmas något av att de små utförarna inte klarar sig på marknaden särskilt länge utan enbart de stora aktörerna blir kvar (Intervju VI).

Att det har dykt upp privata utförare inom äldreomsorgen har tvingat fram en förändring inom den kommunala verksamheten som har ökat dess effektivitet. När verksamheter har privatiserats har det öppnat ögonen i organisationen vilket har varit till nytta för verksamheten (Intervju VI).

Verksamheten i Avdelningen för arbete och bistånd består i huvudsak av myndighetsutövning, särskilt efter att Stockholms stad nyligen fört över en stor del av arbetet på de nyinrättade centrala jobbtorgen (Intervju IIX). Flyktingmottagningen är av detta skäl inte konkurrensutsatt. Avdelningschefen sade dock att hon i framtiden mycket väl kunde se en del av sin verksamhet upphandlad med privata alternativ. Myndighetsutövning kommer med all sannolikhet aldrig konkurrensutsättas, men själva utförandet av verksamheten, till exempel olika former av SFI-undervisning och arbetsmarknadsprogram, kan med tiden tänkas göra det (Intervju IV).

Centralisering

En av de största förändringarna av styrningen i Stockholms stad de senaste decennierna är stadsdelsreformen som genomfördes 1997, vilken innebar en tydlig decentralisering av både arbetsfördelning och makt. Dessa två aspekter av centralisering följs åt, dock är maktaspekten en politisk tvistefråga varför denna inte behandlas närmare.

Efter stadsdelsreformen har som ovan beskrivits flera stadsdelar slagits samman. Vid den senaste sammanslagningen med Enskede-Årsta uppger flera av de intervjuade att förvåningen var stor över att det blev Vantör som tillkom och inte exempelvis Älvsjö, vilket hade gett en bättre balans i storleken på stadsdelarna. Enligt de intervjuade är anledningen till sammanslagningarna främst att Stockholms stad har sett att stadsdelarna måste få upp storleken på verksamheten för att kunna driva den effektivt. Som ovanstående exempel visar verkar det även finnas ett politiskt motiv i bakgrunden. (Intervju III, IV, X)

Flera avdelningschefer och enhetschefer som har intervjuats har nämnt att fem stadsdelar vore det optimala eftersom det skulle möjliggöra effektivitet och specialistkompetens medan det fortfarande skulle vara en rimligt stor organisation att kunna styra över. Ett exempel på det är att vissa verksamheter samarbetar över stadsdelsgränserna bland annat för att skapa effektivitet och/eller specialistkompetens: flyktingmottagningen sköts gemensamt för Enskede-Årsta-Vantör, Farsta och Skarpnäck, och vid Gullmarsplan har Individ- och familjeomsorgsavdelningen skapat en beroendemottagning tillsammans med andra stadsdelar (som drivs i privat regi). Enhetscheferna i de mindre verksamheterna menar att större stadsdelar hade gjort det enklare för dem att samarbeta kring viktiga frågor. Enhetscheferna i de stora verksamheterna (förskola, äldreomsorg) säger sig inte ha något problem med storleken på stadsdelarna idag. (Intervju IV, XI)

Flera personer vi talat med menar att det nu pågår en tydlig centraliseringstrend i Enskede-Årsta-Vantör och övriga stadsdelar. Det senaste decenniet har en del av verksamheten i Stockholms stad åter lyfts från stadsdelarna till en central nivå. Det rör både de administrativa supportfunktionerna (exempelvis ekonomi-, löne- och IT-avdelningarna) och kärnverksamheten. Supportfunktionerna flyttas främst av effektivitetsskäl medan kärnverksamheten flyttas av såväl effektivitetsskäl som strategiska och politiska skäl. (Intervju II). Vissa centraliseringar fyller samtliga syften. Ett exempel på det är de lokala medborgarkontoren som håller på att centraliseras till "Kontaktcenter Stockholm" för att rationalisera verksamheten, underlätta för medborgarna samt för att ge en enhetlig bild av verksamheten utåt. (Intervju VII)

Förskolan har egentligen inte rört sig åt något håll, den var redan innan SDN-reformen indelad i ett antal geografiska servicenämnder som utförde verksamheten. Enligt en enhetschef finns det många vinster i att jobba ett par förskolor tillsammans för att få upp storleken och

därmed bättre kunna hantera bland annat extrapersonal. Dock anser hon att förskolan nu har uppnått en sådan storlek att den inte bör bli större i dagsläget eftersom organisationen skulle bli svår att styra om den blir ännu större. Till skillnad från många andra verksamheter anser hon att det inom förskolan inte finns de stordriftsfördelar som andra enheter kan hitta i administration med mera (Intervju V). En annan enhetschef menar att det med dagens relativt stora enheter finns möjlighet till en ledningsgrupp som kan fungera som ett bollplank och att det är lättare att vara en tydlig chef, planera långsiktigt och ha en bättre framförhållning (Fernqvist Glaving 2007).

Fritidsgårdarna var en av de verksamheter som decentraliserades och lades ut på de olika stadsdelarna i och med stadsdelsreformen 1997. Tidigare låg all fritidsverksamhet i staden under en och samma enhet, vilket innebar ett tätt samarbete och stort erfarenhetsutbyte fritidsgårdarna emellan. Detta tillät även ungdomarna att köpa ett kort som kunde användas på alla fritidsgårdar i Stockholm. När Stockholms stad sedan delade upp verksamheten på stadsdelarna i stället bestod varje enhet av endast ett fåtal fritidsgårdar (i Enskede-Årsta-Vantörs fall tre stycken). Inom verksamheten tycker enhetschefen att uppdelningen har varit helt onödig och förespråkar snarare en återsammanslagning, bland annat eftersom fritidsgårdarna inte kan, eller ens skulle vilja, kontrollera vilken stadsdel ungdomarna kommer från. (Intervju III)

Inom äldreomsorgen har centraliseringen i huvudsak utgjorts av att kommunfullmäktige slagit samman stadsdelarna vilket har gjort att verksamheten har blivit större och ansvaret har koncentrerats i de färre stadsdelarna. Detta har enligt enhetschefen varit bra eftersom det har låtit dem effektivisera verksamheten. Till exempel har de tidigare haft två separata centralkök men efter sammanslagningen enbart ett. (Intervju VII)

Enligt avdelningschefen för äldreomsorgen har enhetschefernas inflytande i beslutsprocessen ökat på senare tid (decentralisering), dock går mycket fortfarande genom avdelningens centrala administration för att säkerställa kvaliteten i äldreården. Ett exempel på centralisering inom äldreomsorgen är att Stockholms stad centralt har skapat ett kontaktcenter för äldre ("Äldre direkt") för att effektivare svara på alla allmänna frågor om äldreomsorgen i Stockholms Stad. (Intervju VII)

Efter stadsdelsreformen för 11 år sedan har endast ett exempel på decentralisering påträffats, nämligen flyktingmottagningen. Ansvaret för flyktingmottagningen flyttades 2004 från en

central integrationsförvaltning till respektive stadsdel. Syftet till detta har varit att verksamheten ska komma närmare flyktingarna och kunna bli bättre på att integrera dem i samhället. Dock har förändringen inneburit en del allvarliga problem för organisationen. Det faktum att flyktingarna ofta flyttar innebär att de hamnar under en ny flyktingmottagningsenhet med andra handläggare. Eftersom dokumentationen inte följer med till den nya flyktingmottagningen på grund av sekretess och olika system, får den nya flyktingenheten börja om igen med vissa delar av processen och handläggningstiden förlängs vilket enhetschefen misstänker utnyttjas av brukarna. Avdelningen för arbete och bistånd, i vilken flyktingmottagningen nu ingår, ska slås ihop med Avdelningen för individ- och familjeomsorg för att spara in ytterligare på administrativa funktioner. Detta är möjligt eftersom avdelningens verksamhet minskat betydligt de senaste åren. (Intervju IV, Intervju VIII)

Målstyrning och prestationsmätning

Målstyrning är en viktig del i NPM. Hur målen och måtten bör vara definierade beror på vilken typ av verksamhet som bedrivs. I Enskede-Årsta-Vantör är målen och måtten dels olika skarpt formulerade för olika enheter, dels skiljer sig antalet mål och mått drastiskt mellan olika enheterna. Det visar sig att äldreomsorgen har allra flest mål (vilket även spontant nämns av flera intervjuade), förskolan har något färre och fritidsenheterna och avdelningen för arbete och bistånd har färst mål. (Enskede-Årsta-Vantörs verksamhetsplan 2008)

Uppföljningen av de mål som Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd ställer upp främst i verksamhetsplanen sker på en rad olika sätt. Eftersom de mål kommunfullmäktige ställer upp ofta är allomfattande och breda och därmed inte låter sig mätas på något bra sätt försöker stadsdelen koppla mått till målen som visar på hur väl enheterna uppfyllt en mätbar del av det övergripande mål som kommunfullmäktige har ställt upp. (Intervju I). I vissa verksamheter, exempelvis inom förskolan får enhetscheferna i ord i en kvalitetsredovisning beskriva hur de tycker att enheten uppnått målen under det gångna året. Detta då stadsdelsnämnden menar att det inte går att ta fram bra kvantitativa mått som ger en rättvis bild av verksamheten. (Intervju II)

Förskoleverksamheten har ett relativt stort antal mål och mått kopplade till sig. Den är klart målstyrd då målen ställs upp i verksamhetsplanen och enheten sedan är fri att välja medel för att uppnå målen. Friheten begränsas dock av att förskolan har en obligatorisk läroplan som i

viss mån dikterar vad verksamheten ska göra. Verksamheten har en annan kontinuitet än t ex fritidsgårdarna vilket gör den lättare att följa upp. I och med att varje förskola har ett visst antal barn som kommer varje dag blir det enklare att planera verksamheten och ha mål för vad det är enheten ska göra tillsammans med barnen. (Intervju V)

Fritidsgårds- och parkleksenheterna har endast ett explicit mål att arbeta mot ("Barn och ungdomar ska erbjudas förebyggande och tidiga insatser") som brutits ned till en aktivitet för fritidsgårdsverksamheten ("Fritidsgårdar och parklekar erbjuder utvecklande och lärande aktiviteter i en trygg miljö som motverkar droganvändning och annat destruktivt beteende"). (Enskede-Årsta-Vantörs verksamhetsplan 2008). Fritidsverksamheten har länge arbetat med att ta fram fler mål och konkreta mått som speglar verksamheten på ett bra sätt, även tillsammans med externa konsulter. Detta har visat sig svårt eftersom verksamheten är så mångfacetterad, fritidsgårdarna har ingen tradition av att mäta och det är svårt att bryta ner verksamheten i mindre delar. I huvudsak mäter fritidsgårdarna därför antalet besökare de har varje dag, vilket egentligen inte säger så mycket om verksamhetens måluppfyllelse. Den nytta som fritidsgårds- och parkleksverksamheten skapar uppstår till stor del på andra platser i samhället. Detta är ett problem för verksamheten eftersom det gör det svårt för dem att motivera sin existens då de saknar medel att visa på vilken prestation som faktiskt utförs. (Intervju III)

Äldreomsorgen är som redan nämnts det område som har flest mål och mått för verksamheten, såväl generella som mycket specifika. Enligt den biträdande avdelningschefen är äldreomsorgen inte bara målstyrd utan även klart beteendestyrd, vilket hon ser som hämmande för verksamheten. Själv uttrycker hon det som att mycket av organisationens resurser går åt att fylla formkraven som ständigt kontrolleras av inspektörer från exempelvis kommunen. Enligt henne skulle de kunna få betydligt mycket mer gjort om kommunfullmäktige gav dem ett antal mål att uppfylla och lite mer frihet att nå de målen (Intervju IX). Avdelningschefen framhåller att äldreomsorgen inte enbart kan sätta mål utan även måste se till att säkerställa processerna för att stadsdelen ska kunna garantera en god omsorg. Enligt henne sätter avdelningen upp mål och enheterna föreslår processer, dessa måste sedan godkännas av avdelningen för att säkerställa att allt går rätt till (Intervju VII). På senaste tiden har fokus ökat kring hur stadsdelsnämnden ska formulera målen och hur dessa ska följas upp. Mycket av detta är enligt avdelningschefen tack vare införandet av det integrerade ledningssystemet (ILS) i verksamheten. (Intervju VII). ILS har även medfört att organisationen tänker mer kring hur de ska kunna skapa mål som kan kvantifieras och mätas (Intervju VI).

Inom äldreomsorgen betonas att enheterna ska ha budgeten under kontroll och därmed bedriva verksamheten på ett kostnadsmedvetet sätt. Eftersom förvaltningsledningen har begränsade möjligheter att mäta de olika enheternas prestation på ett enhetligt sätt är det svårt att jämföra de olika enheterna. Istället har stadsdelsnämnden satt upp mål som ska leda verksamheten åt rätt håll. (Intervju VII)

Avdelningen för arbete och bistånd har ett lågt antal mål och mått. Enheten för flyktingmottagning har endast ett övergripande mål, nämligen att verka för att integrera flyktingar i samhället och se till att så många som möjligt klarar sig utan bidrag och kan försörja sig själva (Intervju IV). Effektiviteten är svår att mäta eftersom det rör sig om myndighetsutövning och utredningarna tar olika mycket resurser beroende på frågans art. Avdelningen har försökt att mäta och klassificera olika typer av fall på en fyrgradig skala men det gav inte något användbart resultat (Intervju IIX). Flyktingmottagningen presterar genom att integrera flyktingarna i samhället. Även om en person slutar få bidrag och får ett jobb är det ingen garanti för att de inte återigen ska hamna i samma situation som de började i (Intervju IV).

Integrerat Ledningssystem (ILS)

För att mäta prestation har ett IT-baserat verktyg införts i hela Stockholms stad. Detta system kallas ILS, Integrerat Ledningssystem, och samordnar budget, planer och uppföljning. ILS är relativt nyligen infört i Enskede-Årsta-Vantör, vilket innebär att det ännu inte finns några utvärderingar huruvida systemet har gett några konkreta resultat.

I verksamhetsplanen ställs de av kommunfullmäktige beslutade målen upp överst vilka sedan bryts ned till och kompletteras med nämndmål, avdelningsmål och ibland aktiviteter. I ILS rapporterar sedan enheterna med jämna mellanrum sin måluppfyllelse, vilket möjliggör jämförelser mellan olika enheter. Till exempel kan ledningen genom ILS jämföra två servicehus och se hur långt de har kommit med sina mål och om det skiljer så kan ledningen gå vidare och undersöka varför. När året är slut lämnar enheterna en mer omfattande rapport till stadsdelsnämnden om hur de har lyckats med målen och varför det har gått som det har gjort. Detta skapar en medvetenhet inom organisationen som är till stor nytta. (Intervju IX)

De olika undersökta verksamheterna använder ILS i olika grad. Visa verksamheter tillämpar systemet knappt alls medan andra verksamheter använder systemet flitigt. Exempelvis kan nämnas att fritidsgårdarna inte rapporterar några siffror överhuvudtaget genom ILS i dagsläget medan andra verksamheter såsom äldreomsorgen rapporterar in en mängd mål. Att fritidsgårdarna inte använder systemet är kopplat till att de inte har några konkreta siffror som de mäter i verksamheten. (Intervju X).

Enligt avdelningschefen för äldreomsorgen används inte ILS löpande i den verksamheten utan bara varje tertiäl när enheterna rapporterar in målen. ILS kan inte anses vara en del i det dagliga arbetet (Intervju VII). Anledningar till detta är bland annat att systemet är tungjobbat och delvis svårt att hantera. ILS har inom organisationen en mindre roll som styrinstrument och en desto större som ett rapporteringsverktyg mot politikerna. En av de intervjuade säger att ILS har potential att bli bättre om det används mer aktivt. En av avdelningscheferna sade att ILS tillåter honom att ta fram den information och statistik som han behöver för att göra sitt jobb. Samtliga förvaltningar är av kommunen ålagda att rapportera sina resultat varje tertiäl. (Intervju IX, X)

Inom äldreomsorgen har avdelningen utöver ILS en omfattande elektronisk dokumentation av vad äldreomsorgen gör för brukarna. Allt detta lagras centralt så att alla berörda parter har lätt tillgång till informationen. Längre fram vill den biträdande avdelningschefen att staden ska kunna öppna upp systemet utåt så att anhöriga kan sitta uppe i exempelvis Umeå och få veta vad de gör för deras mamma nere i Stockholm. Detta skulle medföra att den offentliga verksamheten ger närstående insyn i och möjlighet att kommentera omvårdanden och därmed utvärdera verksamheten. (Intervju IX)

I framtiden är det tänkbart att ILS kan användas även externt ut mot medborgarna i större omfattning och inte bara internt. Detta eftersom det skulle göra det lättare för medborgarna att jämföra olika verksamheter och få information om vad som händer inom stadsdelens verksamhet. Till exempel skulle den som vill kunna jämföra målpuppfyllelse mellan olika äldreboenden och därmed kunna göra mer rationella beslut. (Intervju II). Redan nu kan medborgarna jämföra vissa verksamheter på Stockholms stads hemsida. För förskolorna spelar IT en allt större roll i kampen om barnen när föräldrarna själva får välja vilken förskola barnen ska gå i. Detta visar sig tydligt i ett citat från verksamhetsplanen, ”Alla förskolor ska upprätta en standardiserad webbplats där inriktning och åtaganden redovisas” (Verksamhetsplan 2008 del 1

s.11). IT får med tiden en allt mer framträdande roll för brukarna att välja sin utförare. (Intervju X)

Produktivitet och kvalitet

En allmän frågeställning inom stadsdelen är hur kvalitet ska mätas och följas upp i verksamheten. Detta eftersom kvalitet till stor del är subjektiv och att det därför finns problem med att kvantifiera den. I huvudsak har stadsdelsledningen valt att försöka mäta kvaliteten hos verksamheten genom att utföra brukarundersökningar. Produktivitet är enklare att mäta eftersom den ofta är direkt kopplad till något ekonomiskt mått. Detta syns i stadsdelens verksamhetsplan i vilken det skrivs att ”stadens verksamheter ska vara kostnadseffektiva” (Enskede-Årsta-Vantörs Verksamhetsplan 2008 del 1, s. 22). Problemet är att produktiviteten ensamt inte kan användas för att följa upp verksamheten. Effektiviteten är ett resultat av både hur produktiv verksamheten är och vilken kvalitet tjänsterna har.

Kvalitet inom förskolan är utöver det som de mäter genom brukarundersökningarna till stor del definierat som antal barn per personal, där målet är att få det så lågt som möjligt medan enheten håller sig inom sin budget. Till detta kommer hur stor andel av personalen som är högskoleutbildad på området. Eftersom förskoleverksamheten är pengfinansierad handlar effektivitet om att förskolan ska försöka maximera prestationen med de ekonomiska medel som förskolan tilldelas. Eftersom verksamheten har en konstant summa pengar och har som syfte att göra ett ekonomiskt nollresultat blir en god prestation i det här fallet frågan om att producera maximal kvalitet utifrån förutbestämda resurser. (Intervju V)

Fritids- och parkleksenheterna har inte några klart definierade mål, vilket gör det svårt att definiera kvalitet. Kvaliteten mäts enbart genom brukarundersökningar, men eftersom fritidsgårdarna inte kartlägger vilka som är brukare sker processen här framför allt informellt genom samtal med ungdomarna när de besöker verksamheten. (Intervju III). Att mäta effektivitet inom fritids- och parkleksenheterna är oerhört svårt. Fritidsgårdarna mäter i princip bara hur många ungdomar de lyckas locka till fritidsgårdarna. Genom detta kan de i viss mån visa på hur mycket de får gjort för pengarna som verksamheten tilldelas. Att använda detta som mått på effektivitet är dock mycket trubbigt. Det säger egentligen inget om den verksamhet som fritidsgårdarna bedriver och det berättar ingenting om hur det går med målet att skapa en trygg tillvaro för ungdomar. Dessutom är kopplingen till kvalitet mycket svag. (Intervju III)

Eftersom äldreomsorgen är en upphandlad verksamhet med en viss ersättning per individ så handlar det, i likhet med förskolan, om att leverera maximal kvalitet för de pengar som de tilldelas. Verksamhetens huvudsakliga konkurrensmedel är därför kvaliteten på den verksamhet som enheten bedriver. Kvaliteten granskas regelbundet av inspektörer från kommunen och andra organisationer. (Intervju IX). Även inom äldreomsorgen är brukarundersökningar en viktig källa för att undersöka kvaliteten. Utöver detta mäter äldreomsorgen antalet klagomål och synpunkter som framförs mot verksamheten. Om verksamheten håller budgeten samtidigt som det inte inkommer klagomål och brukarundersökningarna inte visar på några brister anser de att verksamheten har uppnått en god kvalitet (Intervju IX). Avdelningschefen framhåller dock att brist på klagomål inte är någon garanti på god kvalitet, utan kan lika gärna betyda att klagomålen inte kommer fram. Klagomål är i mångt och mycket bra i den bemärkelsen att det visar var i organisationen som det finns brister i kvaliteten som avdelningen behöver åtgärda. Klagomålen är på så vis av godo eftersom det hjälper till att förbättra kvaliteten. (Intervju VII)

Äldreomsorgen kan främst mäta antalet som brukar en tjänst och därmed se hur efterfrågad och uppskattad tjänsten är (Intervju VI). Effektivitet inom äldreomsorgen handlar som i alla andra verksamheter i huvudsak om att producera så mycket som möjligt, till så god kvalitet som möjligt, med de resurser som de har tilldelats. Äldreomsorgens har utöver sina mål en rad processer som de måste följa för att uppfylla de inspektioner som ofta genomförs mot verksamheten. Effektivitet blir i det här fallet att nå maximal måluppfyllelse utan att enheterna bryter mot de absoluta krav som finns på processerna inom verksamheten. Innan Stockholms stad genomförde stadsdelsreformen hade äldreomsorgen enligt avdelningschefen betydligt sämre koll på pengarna och effektiviteten. Äldreomsorgen var mindre fokuserad på att hålla budgeten och äskade istället mer pengar och ofta hade de inte koll på om de skulle klara budgeten innan det var för sent. I och med stadsdelsreformen fick äldreomsorgen ett helt annat fokus på att hålla budgeten i balans (Intervju VII).

Verksamheten i Avdelningen för arbete och bistånd består till stor del av myndighetsutövning. Kvalitet inom deras verksamhet består delvis i hur väl de på lång sikt kan uppfylla det övergripande målet om att få människor att komma in i samhället och minska behovet av bistånd. Kvalitet är även att avdelningen för arbete och bistånd genomför verksamheten med hög rättssäkerhet. Även inom flyktingenheten används brukarundersökningar till viss del för att ta reda på vad användarna tycker om verksamheten. Eftersom kvaliteten då verkar bli be-

roende på hur flyktingarna uppfattar den hjälp de får kan det vara problematiskt att tolka resultaten av undersökningarna, eftersom många som får avslag på sina ansökningar klagar på beslutet som sådant. (Intervju IV). Även avdelningschefen för arbete och bistånd lyfter fram att kvalitet också handlar om att ta vara på de klagomål som framförs mot verksamheten. Här är det dock lättare att sortera ut de som klagar på verksamheten från de som egentligen klagat på ett beslut. Kvalitet i det här avseendet handlar snarare om bemötandet, eftersom det är normalt att de som får avslag blir arga. (Intervju IIX). Myndighetsutövning är svårt att utvärdera eftersom det aldrig går att jämföra verksamheten med andra utförare. Inom Arbete och bistånd handlar produktiviteten om hur mycket personal enheten har kontra hur många ärenden som handläggs (Intervju IIX). Genom att avdelningen sedan genomför stickprovskontroller på de beslut som har fattats försöker avdelningen garantera rättssäkerhet men även att kostnadseffektiva beslut har tagits av handläggarna. (Intervju IV)

Analys

Konkurrens och upphandling

Utifrån vår empiri har det visat sig att konkurrensutsättningen av verksamheterna i Enskede-Årsta-Vantör har kommit långt. En stor del av verksamheten är redan upphandlad, och fler verksamheter är på gång. NPM bygger på ett antagande om att marknaden är effektiv. Ett problem som Dunleavy och Hood (1994) påpekar är att det vid konkurrensutsättning och upphandling ofta medvetet skapas artificiella marknader, som inte fungerar lika väl som riktiga marknader. Dessa kvasimarknader uppkommer när det inte finns naturliga konkurrenter till följd av exempelvis dålig lönsamhet i branschen eller höga startkostnader. I Enskede-Årsta-Vantör har stadsdelsnämnden vid flera upphandlingar förbjudit intraprenadbud, vilket snarare tyder på en privatiseringsiver än en vilja att konkurrensutsätta verksamheten. Detta kan också ses som ett svar på frånvaron av en fungerande marknad, där politikerna hoppas förbättra marknadssituationen och verksamheten genom att privatisera. Dunleavy et al (2005) finner att trenden för separation av beställare och utförare har omvänt, medan uppdelningen i Enskede-Årsta-Vantör fortsätter.

För att komma runt problemet med denna kvasimarknad, som uppstår till följd av beställar-/utförarmodellen, har kundvalssystem fått en ökad betydelse i Enskede-Årsta-Vantör, främst genom pengfinansiering av olika verksamheter. Detta överensstämmer med det som Dunleavy et al (2005) finner i sin studie. Detta skapar en bättre konkurrenssituation som mer liknar den som finns på väl fungerande marknader. Under förutsättning att brukarna fattar rationella beslut bör detta vara en effektiv modell för konkurrensutsättning eftersom den utförare som levererar den bästa tjänsten drar till sig flest brukare, varvid ett positivt beteende uppmuntras av marknadsmekanismerna. Kundvalssystem leder dock inte automatiskt till en effektiv marknad. Om efterfrågan är större än utbudet kommer utförarna inte ha samma press på sig att vara attraktiva, eftersom de med största sannolikhet ändå kommer att kunna fylla sina platser. Detta var situationen i förskolan i Enskede-Årsta-Vantör under början på 2000-talet, förskoleplatserna räcker inte till och det fanns en kö. Om utbudet istället blir större än efterfrågan fungerar marknaden bättre, eftersom det leder till att de mindre attraktiva utförarna inte kan locka tillräckligt antal kunder och därmed i förlängningen slås ut, ett naturligt urval bland företag. Även Dunleavy et al (2005) finner att kvasimarknaderna är på tillbakagång vilket tyder på att problemen har upptäckts och på något sätt åtgärdats.

Pengfinansieringen av förskolan kan även tolkas utifrån teorin om DEG där Dunleavy et al (2005) talar om att kundfokuserade organisationer är ett steg i rätt riktning. Förklaringen till pengsystemet är då att verksamheten omstruktureras för att leverera det som föräldrarna kräver, istället för en allmän och möjligtvis förlegad bild om vad som ska utföras. En annan förklaring till pengfinansieringen är viljan att skapa en effektivare marknad än den kvasimarknad som uppstår mellan stadsdelen och utförarna. I förskolan misslyckas de av NPM drivna försöken att kvantifiera verksamheten vilket gör det svårt för förskolorna att konkurrera genom att kommunicera sin måluppfyllelse. Istället får brukarnas val av utförare driva konkurrensen. Genom att överföra köpbeslutet på brukarna har antalet kunder ökat vilket resulterar i en mer marknadslig situation där varje köpare väljer utifrån sina egna preferenser. I och med detta fungerar den styrning som förespråkas av NPM inom förskolan trots problem med att kvantifiera verksamheten.

Inom äldreomsorgen konkurrerar utförarna med kvalitet istället för kostnad, eftersom ett på förhand bestämt belopp följer med ett visst vårdbehov. Till skillnad från förskolan är det stadsdelen och inte brukaren som gör valet av utförare. Även om högsta kvalitet är ett eftersträvarsvärt mål kvarstår problemet att kvalitet är subjektivt, vilket gör den svår att mäta och jämföra.

Vissa verksamheter kan av uppenbara skäl inte konkurrensutsättas, exempelvis avdelningen för arbete och bistånd i Enskede-Årsta-Vantör. Myndighetsutövning har aldrig några alternativa utförare. Att detta system kommer att bestå finns ingen anledning att motsätta sig utan följer naturligt av dess roll i den offentliga sektorn.

Centralisering

Dunleavy et al (2004) kritiserar NPM för att teorin bryter ner den offentliga verksamheten i allt för små bitar som gör det svårt att leverera en komplett service till medborgarna. Denna nedbrytning medför att ansvaret för utförandet av ett visst jobb ibland hamnar på flera bord, vilket skapar samordningsproblem i verksamheten. Även Kraus (2008) framhåller i sin studie att samordningen är central vikt för den offentliga sektorn för att undvika glapp och att saker faller mellan stolarna.

Fritidsverksamheten är en verksamhet i vilken samordningen tydligt påverkats negativt av den decentralisering som skedde i och med stadsdelsreformen. Dels upplever personalen att de har mindre möjligheter att samarbeta med fritidsgårdar i andra stadsdelar och dels behövs samordningen med tanke på rörligheten hos dess brukare, någon som har påtalats som en svaghet hos NPM.

Ett annat exempel på decentralisering är delningen av integrationsförvaltningen till de nya flyktingmottagningarna år 2004. När ansvaret för arbetet flyttades neråt i organisationen har det fått kraftiga effekter på samordningen och lett till glapp som både kan drabba och utnyttjas av brukarna. Denna decentralisering förhindrar ett effektivt samarbete mellan de olika stadsdelarna vilket leder till problem bland annat när flyktingar flyttar till en annan del av Stockholm.

Samordningen av olika verksamheter kommer förmodligen att bli bättre i och med att funktioner åter centraliseras. IT-funktionen ska som omnämnt flytta in centralt i kommunen. Detta bör leda till en bättre samordning av IT-systemen i de olika stadsdelarna men även kostnadsbesparingar för kommunen som helhet. Inom äldreomsorgen är ett av samordningsproblemen att garantera att alla brukare får samma omhändertagande oavsett vilken stadsdel de bor i. För att komma till rätta med detta har kommunen centraliserat biståndsbedömningen.

Ett annat problem som kan uppkomma i och med att organisationer decentraliseras är att effektiviteten minskar, delvis på grund av att samordningen blir svårare och tar mer tid. Ett exempel på detta är att jobbtorgen som lyfts ut ur avdelningen för arbete och bistånd inte har ökat effektiviteten utan snarare minskat densamma enligt de intervjuer som har genomförts i studien.

En av anledningarna till att kommunens verksamhet decentraliserades i och med stadsdelsreformen var att många verksamheter uppfattades som alltför stora för att kunna styras effektivt. Rimligtvis borde detta problem återuppträffa om verksamheten centraliseras igen. Det är således en avvägningsfråga mellan centralisering (som innebär samordning) och decentralisering (som innebär mindre komplicerad styrning). Optimal storlek ur effektivitetssynpunkt beror därför på vad enheten producerar.

Återcentralisering kan även komma att lösa en del effektivitetsproblem i kommunen. Inom äldreomsorgen har supportfunktioner centraliserats, exempelvis kontaktcentrat Äldre Direkt. Centralisering sker i dessa fall inte enbart för att samordna verksamheten utan även för att det nu anses effektivare med en gemensam verksamhet på det området då verksamheten kan uppnå skalfördelar. Syftet för en sådan omstrukturering är kostnadsbesparing. DEG tar upp centralisering av kundtjänstfunktioner och servicecenter i begreppet "*ask once*" *information seeking*.

Decentralisering sker enligt litteraturen också för att ledningen bättre ska kunna följa enskilda enheters prestation och därmed öka målstyrningen. Stockholms stad/Enskede-Årsta-Vantör är inget undantag på det här området. Enligt Ouchi (1977) leder decentralisering till att det kommer uppstå problem i de delar av organisationen där det finns få resultatmål, när decentraliseringen sker i syfte att öka målstyrningen. Följaktligen ligger enligt Ouchis teori problem redan inbyggt i organisationen. När effekterna av decentraliseringen upptäcks är det därför naturligt att det sker en rörelse i motsatt riktning för att korrigera dessa problem, vilket också nämns av Dunleavy et al (2005), där DEG är motreaktionen. Ouchis teori förklarar alltså varför nyttan av decentraliseringen försvinner men den förklarar inte direkt anledningen till centraliseringen.

I DEG finns de olika formerna av centralisering inom *re-integration* och *needs-based holism*. Först och främst rör det sig om att återinföra centrala processer som tidigare har decentraliserats. Den kundanpassade omstruktureringen och *one-stop provision*, där målet är att leverera en fullständig tjänst till medborgarna, återfinns också inom DEG. Detta ska förhoppningsvis leda till både bättre service och lägre kostnad.

Integrationsförvaltningens decentralisering har skapat nya problem för verksamheten. Den har lett till en minskad samordning i verksamheten och det sticker ut från det övriga mönstret av centralisering i organisationen. Förklaringen till detta har inte visat sig i vår studie och det är mycket möjligt att det främst är ett politiskt beslut utan rationell bakgrund. I många fall ter det sig som Ward (2007) beskriver det: att det är beslutsfattarnas personliga och politiska åsikter som driver igenom besluten snarare än ekonomisk rationalitet. Tron på att jobbtorgen skulle vara mer effektiva som en separat central enhet är med stor sannolikhet politiskt driven och är ytterligare ett exempel på detta.

Målstyrning och prestationsmätning

Stadsdelsledningen utgår från de mål som Kommunfullmäktige formulerar för verksamheten och bryter ner dem i kvantitativa mått (indikatorer). Problemet med offentlig verksamhet är att den till mycket stor del består av social verksamhet för vilken det är svårt att definiera mål och mått. På många sätt är det oklart både hur utfallet ska mätas och vilken process som ger ett bra resultat. Att en del aspekter av verksamheten relativt lätt kan kvantifieras är knappast kontroversiellt, men samtidigt blir det svårt att i ett fåtal indikatorer fånga in alla delar och helheten som utgör ett bra resultat för verksamheten.

Efter införandet av NPM är det av stor vikt att ta fram mått som kvantifierar verksamhetens prestation. Verksamheter som alltså inte har några mått står inför att problemet att det är svårt att visa sin prestation och vikt i organisationen. Detta gör att de står under hotet att bortprioriteras för andra verksamheter som tydligare visar sin nytta. Inom NPM talas det om att mål måste finnas för att skapa effektivitet i organisationen och för att personalen ska förstå vilka typer av handlingar som skapar värde och kunna prioritera mellan uppgifter. I Enskede-Årsta-Vantörs fall ter det sig till viss del vara tvärtom, att ledningen sätter upp mål för att visa att organisationen är effektiv.

Inom förskolan i Enskede-Årsta-Vantör finns relativt många mål för verksamheten. Detta medför att förskolorna styrs på ett sätt som ska mana till både produktivitet och kvalitet. Som en följd av kundvalssystemet förs utvärderingen av kvaliteten över från verksamheten till brukarna. På detta sätt avgörs förskolans effektivitet utifrån antalet brukare som väljer förskolan, utöver de övriga mått som följs upp.

En brist på mål kan vara ett lika stort problem som ett överflöd av mål. I vissa verksamheter är en låg mängd mål inget problem, till exempel är behovet av mål mindre för en verksamhet som bara utför myndighetsutövning. Avdelningen för arbete och bistånd fokuserar på att upprätthålla kvalitet i form av rättsäkerhet genom att säkerställa processerna med beteendestyrning. För fritidsgårdarna är problemet desto större, i deras fall har verksamheten konkurrensumsatts. Eftersom de inte kan skapa mål som visar prestationen har de svårt att på ett konkret sätt påvisa sin egen nytta och därmed sitt existensberättigande. Bristen på möjlighet att mäta värdet av det som produceras, kombinerat med liten möjlighet att visa att de har uppnått det övergripande målet, har med stor sannolikhet varit bidragande till att verksamheten säljs ut till någon som åtminstone kan mäta verksamhetens prestation i form av monetär vinst.

Fritidsgårdarna ter sig speciella beträffande målstyrning och prestationsmätning. Verksamheten karaktäriseras av att personalen har relativt låg kunskap om transformationsprocessen och liten möjlighet att mäta resultatet. Empirin visar på samma sak: mål- och beteendestyrningen är låg. Trots att verksamheten enligt Ouchis teori har en lämplig styrningsform har verksamheten problem. I en offentlig verksamhet som har försökt att tillämpa målstyrning uppstår det komplikationer när verksamheten misslyckas med det. För fritidsgårdarnas del kan en lösning vara att ha kompetent och lyhörd personal som är flexibel och som kan leverera det som ungdomarna efterfrågar. Då det är närmast omöjligt att i förväg säga vad ungdomarna kommer att efterfråga blir beteendestyrning verkningslös. Målstyrning fungerar uppenbarligen inte heller eftersom det inte går att identifiera ett specifikt mätbart resultat av verksamheten. Enligt Ouchis teori betyder det att rituell styrning är den enda lämpliga formen av styrning, vilket enligt empirin är vad som tillämpas.

När specifika variabler mäts kan det skapa en miljö där personalen strävar efter att prestera just det som mäts på bekostnad av allting annat, ”what you measure is what you get” (Kaplan och Norton 1992). Inom äldreomsorgen har stadsdelsnämnden ställt upp en stor mängd mål och indikatorer, vilket kan vara ett sätt att försöka skydda sig mot att personalen inriktar sig på ett visst mått. Mängden mål gör det dock samtidigt svårt att styra verksamheten eftersom det är svårt att fokusera på så många saker samtidigt och därför blir ledningen tvungen att prioritera bort vissa mål, vilket innebär att de är tillbaka på ruta ett igen. Problemet med att vissa mål bortprioriteras löses till viss del av den beteendestyrning som tillämpas, vilket avgränsar vad verksamheten kan spara in på.

Det stora antalet mål och mått inom äldreomsorgen kan också kopplas till att förvaltningen egentligen har en begränsad förmåga att definiera resultatmått, vilket föranleder att politikerna sätter upp många mål för att kompensera bristen på ett fåtal bra.

Allt eftersom insikten om problemen med att använda målstyrning uppenbarar sig införs allt mer beteendestyrning, vilket syns inom äldreomsorgen. Detta visar sig i Enskede-Årsta-Vantör genom fler inspektioner och tydligare instruktioner för hur processer ska genomföras. Dock syns ingen tendens till att målstyrningen skulle minska utan enbart att beteendestyrningen ökar. Detta medför en rörelse åt vänster i den bild som förklarar Ouchis teori vilket bygger på verksamhetens tilltro till att de vet det bästa sättet att uppnå de önskade resultaten.

Detta kan ställas i kontrast till att den biträdande avdelningschefen för äldreomsorgen sade att verksamheten hålls tillbaka av beteendestyrningen, som tvingar dem att göra saker på ett mindre effektivt sätt. Utifrån detta framstår det som det inom äldreomsorgen finns en viss oenighet om vad som utgör den optimala processen.

Det integrerade ledningssystemet används allt mer i verksamheten men verkar ha en mycket begränsad roll som styrningsverktyg. Verktöget används i praktiken enbart tertiärt och därmed mister det en hel del av sin nytta. Idag verkar ILS främst vara ett rapportverktyg mot politikererna. I framtiden skulle systemet kunna göra betydligt större nytta om det kunde integreras i den dagliga styrningen av verksamheten. Systemet skulle kunna användas för att kommunicera hur verksamheterna ligger till med de olika målen och indikatorerna för att påvisa huruvida verksamheten är på rätt väg. Detta skulle förmodligen kunna motivera personalen och skapa en större medvetenhet jämfört med dagens system som framstår som begränsat och komplicerat. Genom ILS vill staden öka möjligheten till jämförelser, vilket är positivt ur konkurrensperspektiv. Detta står i kontrast till Dunleavy et als (2005) studie som pekar på att utvecklingen av konkurrens genom jämförelse har avstannat. Om systemet dessutom görs tillgängligt för allmänheten skulle det öka informationen kring de val som brukaren har och därmed skapa en effektivare marknad. Risken med att göra informationen offentligt tillgänglig samtidigt som det är brukarna själva som gör valet av utförare är att utföraren och brukaren fokuserar alltför mycket på det som mäts i systemet (precis som beskrevs ovan avseende utförarna).

Dunleavy et als (2005) teorier om DEG framhåller att IT kommer att ta en allt större roll inom den offentliga sektorn. I och med ILS flyttas allt mer av den ekonomiska styrningen över i digital form vilket gör informationen lättare att komma åt. Samtidigt ökar kommunikationen med medborgarna, vilket medför att allt mer kunskap om verksamhetens prestationer visas upp för allmänheten. Detta leder till, precis som DEG framhåller, en ökad insikt i den offentliga sektorn. Detta sker inte genom att informationen har varit omöjlig att få tag på tidigare, utan för att den blir betydligt mer lättillgänglig.

Produktivitet och kvalitet

God effektivitet i en verksamhet uppnås genom en kombination av produktivitet och kvalitet. NPM har ett starkt fokus på produktivitet vilket kan leda till att kvalitetsaspekten glöms bort eller medvetet prioriteras ned i delar som inte mäts. Denna problematik identifierar Dunleavy

och Hood (1995) i det hierarkiska perspektivet, där mellanchefer prioriterar bort viktiga kvalitetsaspekter i verksamheten för att nå de mål som satts upp. Problemet kommer från det faktum att produktivitet går att mäta i monetära termer, medan icke-kvantitativa värden tillskrivs mindre värde. Till en början leder detta produktivitetsfokus till att verksamheten uppfattas som kostnadseffektiv, men med tiden blir det uppenbart att kvaliteten minskar. I Enskede-Årsta-Vantör syns detta i äldreomsorgen där avdelningen efter besparingar och effektiviseringar fått problem med att upprätthålla kvaliteten på verksamheten vilket har lett till att hårdare regler åter införts.

Inom tjänsteproduktion är kvalitet och produktivitet ofta svårt att kvantifiera. Inom fritidsgårdsverksamheten bidrar svårigheten att mäta dessa två begrepp till att det är svårt att följa upp effektiviteten. Problemet är att både produktivitet och kvalitet är subjektiva begrepp där tolkningsföreträdet ligger hos ungdomarna. Kommunikationen uppåt från ungdomarna till fritidsgårdscheferna kring åsikterna på dessa två punkter verkar vara liten, vilket är beklagligt eftersom de utgör de enda måtten på verksamhetens nytta.

Ofta likställs kvalitet med effektivitet. Ett exempel är äldreomsorgen där utföraren tilldelas ett specifikt belopp för varje vårdtagare med ett visst vårdbehov. Effektivitet är då en fråga om mängden levererad kvalitet för de tilldelade resurserna. Verksamheten har gått från att fokusera på traditionell produktivitet där syftet är att bedriva verksamheten till en så låg kostnad som möjligt till att fokusera på effektivitet, det vill säga maximal produktion och kvalitet baserat på förutbestämda resurser. Detta visar sig rent allmänt i kommunala verksamheter där arvudet är förutbestämt, vilket innebär att pengssystemen överlag får effekten att kvalitet och effektivitet likställs. När intäkten per enhet redan är fastställd blir kostnaden i verksamheter utan vinstsyfte därmed också satt. Av detta följer att kostnadsbesparingar inte ska ske om verksamheten bedrivs inom budgeten, istället ska kvaliteten på verksamheten öka utan att kostnaden gör det. För förskolan kan detta exemplifieras med att de spar pengar på utgifter de inte anser vara nödvändiga, såsom personal under tider när belastningen är låg till förmån för att öka personaltätheten när belastningen är hög.

I pengfinansierade verksamheter utvärderas kvaliteten indirekt och direkt av brukarna genom deras val av utförare och genom brukarundersökningar. Kvalitetsundersökningarna är en datakälla för beräkning av effektiviteten, då effektiviteten är beroende på kvaliteten. Utvärderingen skiljer sig åt när det kommer till förskolan och äldreomsorgen, trots att båda är pengfi-

nansierade. Inom förskolan är det brukarna, det vill säga föräldrarna, som gör valet. Föräldrarnas val baseras på det som de antar ger dem själva och deras barn det högsta värdet. Eftersom föräldrar normalt värnar om sina barn blir valet aktivt och utvärderas baserat på vad de personligen anser vara resultatet. Inom äldreomsorgen å andra sidan är det kommunen som gör valet. Ofta är brukaren själv inte kapabel att varken göra valet eller utvärdera kvaliteten på den tjänst som denne erhåller. Då blir urvalsmekanismen inte lika effektiv som den som återfinns inom förskolan. Detta innebär att förskoleverksamheten effektivare kan bedrivas på en marknad, där utvärderingen av värdet som verksamheten producerar utvärderas efter varje brukares specifika preferenser.

Inom avdelningen för arbete och bistånd mäts kvalitet genom brukarundersökningar och stickprov som genomförs bland handlagda fall. Problemet inom flyktingmottagningen är att svaren på brukarundersökningarna inte är helt tillförlitliga eftersom flyktingarna antingen svarar positivt på allt av ren artighet, eller att de är överdrivet negativa på grund av ogynnsamma beslut från flyktingmottagningen. Det medför att ledningen inte kan utvärdera varken kvalitet eller effektivitet i verksamheten baserat på den informationen inte någon större omfattning.

På senare tid har ledningen för äldreomsorgen identifierat problemet med att kvaliteten blivit lidande för att uppnå kravet på effektivitet som kommit delvis i samband med NPM. Uppenbarligen verkar det som att verksamhetsledningen inte har kunnat definiera resultaten på ett tillräckligt bra sätt för att tillämpa målstyrning, medan det verkar finnas en relativt god kunskap i organisationen om hur äldrevård bör produceras. Detta talar enligt Ouchis teori för att beteendestyrning bör användas. Detta är också vad vi ser i verksamheten där allt mer beteendestyrning implementeras för att se till att verksamheten gör saker på rätt sätt. Nackdelen med beteendestyrning kan vara att kreativa och nytänkande processer som skulle kunna öka effektiviteten kvävs av de krav som ställs på processen.

Inom förskolan syns inte samma förskjutning mot beteendestyrning som inom äldreomsorgen. Detta kan förklaras med att problemet med förskolans verksamhet inte är av samma natur som äldreomsorgens. Granskningen av processerna inom förskolan görs löpande av föräldrarna eftersom de har god insikt i verksamheten. Denna insikt fungerar som beteendestyrning för förskolan. Detta medför att den interna målstyrningen kan vara otillräcklig utan att det syns i verksamhetens resultat, eftersom den externa beteendestyrningen uppväger otillräckligheten.

Ett generellt problem inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning är att de inte lyckas mäta kvalitet på ett effektivare sätt än brukarundersökningarna. Detta medför att det ofta är kvaliteten på verksamheten som blir lidande när ledningen försöker effektivisera. Verksamhetens oförmåga att definiera kvalitet som ett mätbart mål leder till allt mer beteendestyrning för att säkerställa kvaliteten. Detta leder bort från de normer inom NPM som avser att arbeta med mål snarare än processer, vilket i sig är ett tecken på att NPM håller på att mista en del av sitt grepp om Enskede-Årsta-Vantör.

Slutsatser

Tillämpade styrsystem i Enskede-Årsta-Vantör

En viktig slutsats av denna studie är vilken typ av styrning som de olika verksamheterna i Enskede-Årsta-Vantör använder. Enligt Ouchi (1977) finns det tre huvudsakliga typer av styrning; målstyrning beteendestyrning och rituell styrning. Samtliga av dessa styrningsformer återfinns inom stadsdelen. Deras framgång varierar dock till följd av en rad olika faktorer.

Äldreomsorgen verkar ha god kunskap hur bra omsorg ges och de har många mätbara resultat, vilket enligt Ouchis teori innebär att de kan välja mellan mål- och beteendestyrning. I praktiken har de sedan en tid använt målstyrning, men beteendestyrningen har ökat markant efter att problem har uppdragats i verksamheten. Detta har tvingat dem till att fastställa rutiner som säkerställer kvaliteten.

Fritidsgårdarna har varken mätbara resultat eller kunskap om hur den rätta processen ser ut (eftersom de inte vet vad resultatet av processerna bör vara). Enligt Ouchis teori talar detta för rituell styrning. Detta stämmer också med verkligheten; personalen går mycket på känn och anpassar sig allt eftersom verksamhetens behov ändras.

Förskolan har många mätbara mål och medelgod kunskap om processen. Förskolan använder sig idag av målstyrning, vilket fungerar väl och stämmer överens med Ouchis teori.

Flyktingmottagningen har relativt få mål som går att mäta på ett objektivt sätt och kunskapen om processen får anses vara medelgod. Detta leder enligt Ouchi till att beteendestyrning eller rituell styrning är lämpligt, men i praktiken gör de höga kraven på rättssäkerhet att rituell styrning faller bort. Detta leder teorin till beteendestyrning, vilket också stämmer överens med verkligheten.

En slutsats blir således att studiens empiri överensstämmer med Ouchis teori. Dock så kvarstår problemet med att den rituella styrningen av fritidsgårdarna inte accepteras eftersom den inte kan följas upp på samma sätt som beteende- och målstyrningen. Detta kan vara en bidragande orsak till att denna verksamhet nu upphandlas. Studien visar således att ytterligare en

parameter krävs för att den av Ouchis teori rekommenderade styrningen ska fungera i verkligheten: acceptans för styrningsformen.

Grad av NPM i Enskede-Årsta-Vantör

En av grundpelarna i NPM är målstyrning, vilket ställer krav på att verksamheten går att mäta och följa upp i siffror. Sett ur detta perspektiv tillämpar fritidsgårdarna och flyktingmottagningen minst NPM, äldreomsorgen har försökt med NPM men misslyckats då enbart målstyrning inte har fungerat eftersom beteendestyrningen har fått allt mer utrymme samtidigt som antalet mål har utökats. Endast i förskolan används NPM framgångsrikt, vilket troligen är en följd av att brukarna här både skapar en något så när fungerande marknad och som de tillför beteendestyrning genom sin insikt i verksamheten.

Det integrerade ledningssystemet, ILS, är relativt nyligen infört i Stockholms stad. Det har en stor potential till att bli ett väl fungerande styrsystem, men idag används det främst för uppföljning och inte för att aktivt styra verksamheterna. ILS-verktyget kan ses som en tydlig del i NPM genom att mäta och jämföra verksamheter vilket NPM förespråkar.

Kundvalssystemen är på frammarsch i Enskede-Årsta-Vantör. Dessa överlåter utvärderingen av utföraren till brukarna, vilket underlättar kvalitetsbedömningen och därmed effektivitetsmätningarna. Kvaliteten hos en utförare avgörs då av det antal brukare som väljer denne. Kundvalssystem kan som sådana ses som en del av NPM eftersom de utökar konkurrensen mellan utförarna.

Definitionen av kvalitet varierar mellan de olika verksamheterna, vilket är naturligt eftersom de olika verksamheterna ställer olika krav. Detta gör det svårt att jämföra effektivitet mellan olika typer av verksamheter. Jämförbarhet är ett nyckelord inom NPM, och detta blir således ett hinder.

Pengsystemens roll i Enskede-Årsta-Vantör verkar öka allt mer. Detta kommer med tiden att medföra att marknaden styr allokeringen av resurser till de olika verksamheterna. Om marknaden får antas vara rationell och ta kloka beslut bör det följaktligen leda till att resurser främst går till de bästa utförarna och därmed skapa en för samhället fördelaktig konkurrens.

Ökad konkurrens leder till en effektivare marknad, vilket är en grundförutsats för NPM som bygger på tilltro till marknaden.

Konkurrensutsättningen fortsätter enligt konkurrensprogrammets intentioner. All verksamhet går som bekant inte att lägga ut på entreprenad, men den verksamhet som går att lägga ut kommer förr eller senare att upphandlas. Det verkar som att stadsdelsnämndens intention snarare är att privatisera än att låta kommunen fortsätta driva verksamheter även om kommunen skulle kunna lägga bättre anbud än privata utförare. Precis som ökad konkurrens leder detta till en effektivare marknad vilket talar för NPM. Detta är dock bara fallet om privatiseringen faktiskt innebär en ökad konkurrens och inte bara skapar en kvasimarknad.

Inom Enskede-Årsta-Vantör finns det en tydlig centraliseringstrend. Det finns två huvudsakliga drivkrafter bakom centraliseringen, dels samordning (att undvika glapp/överlappning i organisationen), dels effektivitet (kostnadsbesparingar). NPM förespråkar decentralisering, vilket vi ser den raka motsatsen till i studien. Följdaktligen kan vi konstatera att Enskede-Årsta-Vantör på denna punkt rör sig bort från NPM.

Utifrån övriga teorier

Dunleavy och Hoods (1994) kritik mot NPM utifrån de egalitära och fatalistiska perspektiven har inte berörts i studien, då dessa inte har påträffats. Ur det individualistiska perspektivet, som framhåller att politikerna försöker replikera marknaden men inte når riktigt ända fram, kan vi se att detta till viss del stämmer. Detta eftersom politikerna har vidtagit åtgärder för att ”hjälpa marknaden på traven”. Det hierarkiska perspektivet, som avser att organisationen tappar kontroll över vad som egentligen är viktigt, kan vi också se i och med att de har haft vissa problem med att cheferna ofta betonar att kvaliteten (om något) är viktigare än kostnaden medan personal på lägre nivåer inte kan gå utanför budgeten för att skapa en tillräckligt god kvalitet.

En del av de komponenter som ingår i Dunleavy et als (2005) teorier om DEG kan vi se i Enskede-Årsta-Vantör, och ytterligare ett par komponenter är det troligt att förvaltningen arbetar med även om vi inte undersökt detta specifikt. Sammantaget ser vi en tendens att styrningen rör sig mot DEG, även om det är alltför tidigt att säga huruvida styrningen kommer att fortsätta i den riktningen. Det mesta tyder på att vi ser en process där ledningen försöker att

implementera ett styrsystem som är anpassat till de speciella förhållanden som råder för varje enskild verksamhet, vilket är en central tes i DEG. Den offentliga styrningen allt mer går mot att fokusera på brukarna. DEG utesluter inte NPM, snarare är det så att DEG kan driva kärnfrågor inom NPM framåt. Ett exempel är att digitalisering kan driva konkurrensutsättning genom att bidra till mer välinformerade kunder vilket är en förutsättning för effektiv konkurrens. Till exempel ökar kundvalssystemet konkurrensen vilket är kärnfråga inom NPM.

Det är inte alltid rationella överväganden som ligger bakom styrningsreformer. Som Drechsler (2005) beskriver är det troligt att vissa delar av NPM införts främst att de låg rätt i tiden. Detta kan vi se bland annat i att den centralisering som nu sker av många verksamheter är ett svar på den tidigare decentraliseringstrenden i Stockholms Stad. En liknande teori har Ward (2007) där styrningsreformer drivs av politiska överväganden. Sammanslagningarna av stadsdelar är ett tydligt exempel där Enskede-Årsta slogs samman med Vantör istället för Älvsjö som är betydligt mindre. Om man anser att storlek skapar fördelar framstår beslutet som irrationellt, vilket betyder att andra grunder än rent ekonomiska har legat bakom beslutet.

Det är tydligt att förändringarna från det ursprungliga NPM inte är så grundläggande att vi kan tala om ett nytt styrningsparadigm ännu. Att Enskede-Årsta-Vantör bär klara tecken av NPM är uppenbart, exempelvis inslag av konkurrensutsättning, privatisering, ökat fokus på effektivitet och målstyrning. Dock ser vi att vissa centrala delar av NPM minskar i betydelse, nämligen beteendestyrningen som åter vinner mark och centraliseringen som är på fram-marsch. Utifrån studien kan vi konstatera att NPM har minskat i betydelse inom Enskede-Årsta-Vantör de senaste åren på vissa fronter. Samtidigt ser vi att nya styrningsteorier har implementerats som åtminstone delvis överensstämmer med det som vi återfinner inom DEG.

Avslutande reflektioner

Vi har genomfört en fallstudie av en specifik verksamhet. Vår avsikt har inte varit att generalisera resultaten, utan snarare att se vad vi kan lära oss utifrån detta specifika fall. I studien återfinns vi mycket av det som finns beskrivet i litteraturen. Dessvärre går det inte att dra några generella slutsatser av vår studie eftersom underlaget är för litet. Hade vi genomfört en liknande studie, möjligen i enkätform, på fler stadsdelar/kommuner hade vi haft en helt annan möjlighet att tala om den offentliga styrningen i sin helhet.

Det hade varit intressant att täcka in alla verksamhetsområden inom stadsdelen, vilket var vår ursprungliga plan, men risken är att vi hade tappat fokus och detaljrikedom. Istället valde vi att gå in djupare på ett fåtal områden och analysera våra fyra centrala teman utförligt. Från början var ett av våra mål att diskutera vart den offentliga styrningen är på väg. Utifrån vår studie kan vi se en svag antydning på vart styrningen i dagsläget är på väg, men att utifrån detta säga var styrningen kommer vara om ett par år är en uppgift som närmast ter sig omöjlig.

I denna studie har vi sett flera tendenser av DEG, men det vore intressant att mer utförligt testa DEG empiriskt i Sverige, för mer generellt kunna tala om dess spridning i den offentliga sektorn. I en framtida studie vore det även intressant att bredda materialet, dels att innefatta fler verksamheter men också att innefatta fler organisationer, för att få en mer allmängiltig bild av styrningen.

Referenser

I den löpande texten har referenser till intervjuer gjorts genom en siffra I – XI för att upprätthålla anonymitet. Referenser till litteratur har gjorts genom författare och årtal. Till webbplatser är refererat med full webbadress i dokumentet.

Böcker, artiklar och dokument

- Aidemark, Lars-Göran och Lindkvist, Lars (2004): "The vision gives wings: A study of two hospitals run as limited companies", i *Management Accounting Research*, vol. 15 (2004) pp. 305 – 318.
- Almqvist, Roland (1996): *Effekter av konkurrensutredningen – en studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad*. IKE-rapport 1996:58. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Almqvist, Roland och Högberg, Olle (1999): *Styrningen i Stockholms stad – intervjuer med stadsdelsdirektörer efter två år med sadsdelsnämnder*. IKE-rapport 1999:87. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Almqvist, Roland (2006): *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Drechsler, Wolfgang (2005): "The Rise and Demise of the New Public Management", i *Post-autistic economics review*, 33.
- Dunleavy, Patrick och Hood, Christopher (1994): "From Old Public Administration to New Public Management", i *Public Money & Management*, Jul-Sep 94, Vol. 14, Issue 3, p 9-16.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon och Tinkler, Jane (2005): "New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance", i *Journal of Public Administration and Research Theory*, 16:467-494.
- Enskede-Årsta-Vantörs Stadsdelsförvaltning (2007): *Verksamhetsplan 2008* (Tjänsteutlåtande DNR 100-516/2007). Publicerad på www.stockholm.se.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise, Pettigrew, Andrew (1996): *The New Public Management in Action*. Midsomer Norton: Oxford University Press
- Fernqvist Glaving, Karin (2007): *Kvalitetsredovisning för Enskede Gårds förskoleområde läsåret 2006/2007*. Publicerad online på www.stockholm.se.
- Högberg, Olle (1996): *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. IKE-rapport 1996:59. Stockholm: Stockholms Universitet.

- Hood, Christopher (1995): "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme", i *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3 pp. 93-109.
- Hood, Christopher och Peters, Guy (2004): "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", i *Journal of Public Administration and Research Theory*, 14:467-282.
- Jonsson, Erika (1996): *Konkurrensutsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. IKE-rapport 1996:60. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Jonsson, Ernst (1995): *Genomförandet av Stockholms Stads konkurrensprogram – en granskning av konkurrensgruppens verksamhet*. IKE-rapport 1995:54. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Klausen, Kurt Klaudi och Ståhlberg, Krister (1998): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kraus, Kalle (2008): *Sven eller pengarna?: styrningsdilemman i äldrevården*. Stockholm: Economic Research Institute, Stockholm School of Economics (EFI)
- Ouchi, William G (1977): "The relationship between Organizational Structure and Organizational Control", i *Administrative Science Quarterly*, March 1977, vol. 22, pp. 95-113.
- Ryan, Bob, Scapens, Robert W och Theobald, Michael (2007): *Research Method & Methodology in Finance & Accounting 2nd edition*. Padstow: Thomson.
- Sandqvist, Jonas (2000): *Hur Stockholm fick stadsdelsnämnder – Den historiska bakgrunden till SDN-reformen och beslutet om indirekta val*. IKE-rapport 2000:97. Stockholm: Stockholms Universitet.
- Thurén, Torsten (2002): *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber.
- Ward, Patrick C (2007): "The Outsourcing of Public Library Management – An Analysis of the Application of New Public Management Theories From the Principal-Agent Perspective", i *Administration & Society* 2007:38:627

Webbplatser

- Stockholms stads Utrednings- och Statistikkontor AB (2008-10-28):
<http://www.usk.stockholm.se/internet/omrfakta/omradesvisfritt.asp>
- Stockholms stad (2008-11-29):
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/>
- Stockholms stad (2008-11-12):
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Politisk-organisation/>

Intervjuer med personal i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

Almqvist, Heléne: enhetschef för Fritidsgård- och parkleksområde 2. 2008-11-05.

Andersson, Ariane; ILS-samordnare. 2008-11-25

Berner, Agneta: enhetschef för flyktingenheten. 2008-11-06.

Eskils Pettersson, Birgitta: Biträdande avdelningschef för Äldreomsorgen. 2008-11-14.

Fransson, Leif: avdelningschef för förskola. 2008-11-05.

Goldring, Kristina: avdelningschef för äldreomsorgsavdelningen. 2008-11-24

Holmdahl, Lena: avdelningschef för ekonomiavdelningen. 2008-10-14.

Högberg, Gunweig: Kvalitetssamordnare inom äldreomsorgen. 2008-11-24

Olsson, Liselott: enhetschef inom förskolan. 2008-11-11.

Pettersson, Marie: avdelningschef för arbete och bistånd. 2008-11-25

Selin, Margaretha: avdelningschef för individ- och familjeomsorg. 2008-11-13

Övriga intervjuer

Almqvist, Roland: Ekon. Dr, forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet. 2008-11-21.