

Lisa Björk, Tina Forsberg Kankkunen och Eva Bejerot

Det kontrollerade chefskapet – variationer i genusmärkta verksamheter

Även om ett flertal studier undersöker betydelsen av *New Public Management (NPM)* för välfärdsstatens organisationer finns det få komparativa studier av NPM inom olika verksamheter. I denna studie intervjuas kommunala chefer i syfte att jämföra hur NPM omsätts i praktik inom en teknisk verksamhet och en omsorgsverksamhet. Resultaten visar att verksamheternas genusmärkning innebär olika förutsättningar för cheferna att hantera NPM.

Välfärdsstatens professionella grupper har under ett par decennier stått i frontlinjen då offentlig service i många västerländska samhällen genomgått betydande förändringar i linje med det som går under samlingsnamnet *New Public Management (NPM)*. I ett flertal studier undersöks NPM i egenskap av en övergripande diskurs och en uppsättning organisatoriska principer som skapar ett förändringstryck på välfärdsstatens institutioner (se exempelvis Pollitt & Bouckaert 2004). I denna tradition finns också studier som ser de nya managementkulturerna som en maskulin diskurs som formar chefers och anställdas mening och verklighet i offentliga organisationer (se exempelvis Kerfoot & Knights 1993). Som Thomas och Davies (2005) noterar belyser få studier hur NPM omsätts i praktik inom organisationer. Trots att arbetsmarknaden kännetecknas av att kvinnor och män arbetar inom olika typer av

Lisa Björk, doktorand i arbetsvetenskap,
Institutionen för arbetsvetenskap,
Göteborgs universitet
lisa.bjork@av.gu.se

Tina Forsberg Kankkunen, fil dr,
forskare vid sociologiska institutionen,
Stockholms universitet
tina.kankkunen@sociology.su.se

Eva Bejerot, docent i arbetsvetenskap,
forskare vid institutionen för psykologi,
Stockholms universitet
eva.bejerot@psychology.su.se

verksamheter och professioner är komparativa studier som studerar hur NPM formas i olika typer av verksamheter än mer sällsynta. Kommuner är, tillsammans med landsting, de mest könssegregerade sektorerna på svensk arbetsmarknad; nära 80 procent av alla kommunanställda är kvinnor och de arbetar främst inom hälsovård, skola och socialtjänst medan teknisk verksamhet är mansdominerad (SCB 2010). I föreliggande studie undersöks och jämförs hur NPM omsätts i praktik inom kommunala organisationer. Studien baseras på intervjuer med chefer på olika organisatoriska nivåer inom en teknisk verksamhet respektive en omsorgsverksamhet. Chefer hanterar och omsätter nya metoder för styrning i sitt dagliga ledningsarbete och har en betydande roll för hur NPM omsätts i praktik.

New Public Management och välfärdsstatens professioner

NPM kan förstås som ett omfattande och ihållande ifrågasättande av offentlig sektor, där styrning baserad på tillit till de professionella bedöms som otillräcklig (Dean 1999, Freidson 2001, Evetts 2009). En grundläggande logik inom NPM är att effektiviteten inom offentlig service ökar om medborgarna kan göra val på någon form av marknad. För att implementera en sådan logik delas den offentliga sektorns verksamheter upp i mindre och konkurrensutsatta enheter. För att öka insynen och stimulera rationella val bland dessa enheter införs nya sätt att mäta och därigenom kontrollera verksamheterna (Leicht et al 2009). Målstyrning och nedmontering av stora enheter har inneburit att budget- och verksamhetsansvar delegeras från förvaltningsledning till operativa chefer som fått ansvaret för mindre resultatenheter. Denna utveckling innehåller motstridiga drag (Montin 2004, Rasmussen 2004). Å ena sidan har inflytandet för den operativa chefsnivån stärkts, å andra sidan har cheferna lämnats med det yttersta ansvaret att uppnå vissa krav med en given ekonomisk ram.

Samhällsforskare har påpekat svårigheten att utmana denna typ av reformer eftersom de presenteras som verktyg för att öka effektivitet, insyn och ansvarsutkrävande; självklara och obestridliga värden (Forssell & Jansson 2000, Ivarsson-Westerberg 2004, Hasselbladh et al 2008). Det är dock inte självklart att dessa värden är kompatibla med de normer som styr de professionella grupperna i den offentliga sektorns organisationer. Att definiera gemensamma mål och strategier som politiker, administratörer, chefer och operativ personal kan enas kring är svårt i organisationer där specialiserade, högutbildade och självständiga yrkesgrupper är verksamma (Sahlin-Andersson 1997). Motsättningen mellan kraven på effektivitet och professionella bedömningar är inte ny, men har accentuerats med NPM (Leicht et al 2009). Det saknas dock kunskap om hur denna motsättning hanteras i olika typer av verksamheter.

New Public Management och genusmärkta verksamheter

Genusforskning har under lång tid uppmärksammat att varken organisationer som sådana eller organiseringsprocesser är könsneutrala (Kanter 1977, Acker 1990, Fletcher 1999). Exempel på detta är att arbetsuppgifter och verksamheter genusmärks genom att kulturella förväntningar på och värderingar av mäns och kvinnors beteende bildar en institutionell bakgrund som representerar uppgiften eller verksamheten (Ely & Padavic 2007). Genusforskare har använt begreppet köns- eller genusmärkning för att beteckna de i hög grad dolda och omedvetna processer genom vilka kollektiva föreställningar om manligt och kvinnligt överförs till numeriskt kvinnodominerade respektive mansdominerade sammanhang (Bradley 1989, Westerberg-Wohlgenmuth 1996). I allmänhet värderas manligt genusmärkta egenskaper, arbetsuppgifter och yrken högre än de kvinnligt märkta (Ridgeway 1997). Därtill har manligt genusmärkta verksamheter och professionella grupper traditionellt haft större möjligheter att kontrollera och definiera vad som ska värderas som kunskap. Människo- och servicerelaterade uppgifter utförs ofta av kvinnor och erkäns sällan som annat än triviale eller stödjande arbete som osynliggörs i organisationer (Davies 1996).

Idén om byråkratin och om den instrumentella (ekonomiska) rationalitet som styr den utvecklade Max Weber utifrån det traditionellt mansdominerade och varuproducerande företaget. Rationaliseringstesen osynliggjorde därmed det människovårdande arbete som vid den tiden ännu utfördes obetalt av kvinnor i hemmet (Ve 1994). Under 1980-talet utvecklade därför nordiska välfärdsforskare begrepp som ansvars- eller omsorgsrationalitet i syfte att bryta med den tradition som betraktar omsorgsarbete som ett irrationellt och känslostyrt arbete som ligger nära en kvinnlig essens och därmed inte kräver specifika kunskaper och färdigheter (Wærness 1984, Szebehely 1995). Denna forskning lyfter fram att omsorgsarbetet är situationsbundet och kräver att omsorgsgivaren har handlingsutrymme att kunna anpassa omsorgen efter brukarens behov. Omsorgsuppgifter har en osynlig och icke påtaglig karaktär som gör uppgifterna svåra att avgränsa, mäta och planera. Denna osynliga och situationsbundna karaktär gör det svårt att kommunicera erfarenheter av arbetet till strategiska ledningsnivåer med standardiserade och transparenta styrformer (Kankkunen 2009). Manligt genusmärkta (och mansdominerade) tekniska verksamheter har med sin mer avgränsbara, mätbara och förutsägbara karaktär andra möjligheter att synliggöra och få erkännande för arbetsuppgifter i den byråkratiskt styrda och (ekonomiskt) rationella organisation som NPM främjar. Genusforskare har betraktat NPM som en symboliskt manligt kodad styrlogik (Davies & Thomas 2001, Kerfoot 2002, Whitehead 2003) som accentuerar konflikten mellan organisationens instrumentella rationalitet och omsorgsarbetets särskilda

rationalitet (Nilsson 1998, Hedegaard Larsen et al 2010). Tekniska arbetsuppgifter respektive omsorgsuppgifter kräver också olika teknologier. Teknologier ska här förstås som kognitiva processer som är nödvändiga för att utföra en arbetsuppgift (Thompson 1967, Perrow 1970). Ju mer sammansatt arbetsmaterialet är och ju fler avvikelser man kan förvänta sig, desto större inflytande och frihetsgrader måste personalen ha för att hantera den oförutsägbarhet som präglar arbetet. Centraliserade och oflexibla ledningsstrukturer försvårar för den personal som måste kunna anpassa arbetet utifrån den feedback de får från de som berörs. Regler, procedurer och planering ovanifrån är bättre lämpat för att styra verksamheter som hanterar standardiserade produkter och tjänster.

De fallstudier som undersöker hur NPM omsätts i praktik inom organisationer studerar i allmänhet välfärdsstatens professioner. Det har hävdats att de professioner som kan falla tillbaka på evidensbaserade arbetssätt har betydligt lättare att hävda sig mot NPM:s retorik än de professioner som tvingas förlita sig på en mindre positivistisk kunskapsbas (Healy 2009). Det är inte minst inom hälso- och sjukvården, skolan och andra människorelaterade sektorer som professionellt grundade beslut får stå åt sidan av ekonomiska skäl (Henriksson et al 2006, Newman & Lawler 2009). Andra menar att det tvärtom är de grupper som i stor utsträckning utvecklat formaliserad kunskap som är lättast att reformera och att evidensbaserade arbetssätt är ett annat ord för standardisering (Hasselbladh et al 2008). Studier som belyser reformerna i andra typer av människorelaterade eller tekniska offentliga organisationer är mer sällsynta, i synnerhet ur ett komparativt perspektiv (Szebehely 2005). Huzells (2005) studie av marknadsreformer inom Banverket indikerar att tekniska verksamheter kan hävda sig mot NPM:s retorik genom att de anställda, i huvudsak män, utvecklar ett alternativt språkbruk till managementdiskursen som slår vakt om ett offentligt etos, teknologisk kompetens och traditionella identiteter. Vabø (2005) visar hur kvinnor inom omsorgsverksamheter i det tysta upprätthåller god omsorgskvalitet och därmed förhindrar att nya styrsystem ifrågasätts och framstår som dysfunktionella. En studie av kvinnor i kvinnodominerade och män i mansdominerade kommunala organisationer i Kanada visar också att medan män försvarar sin manlighet genom att aktivt ifrågasätta beslut om nedskärningar anpassar sig kvinnorna till nedskärningarna genom att arbeta hårdare (Worts et al 2007). Snarlika resultat återfinns i en komparativ studie av både privata och offentliga organisationer (Waldenström & Härenstam 2008). Antalet undersökningar av NPM som tar hänsyn till verksamhetens genusmärkning i stället för till individuellt kön är mycket begränsat. Än mer sällsynt är det att olika verksamheter jämförs inom ramen för samma studie. Syftet med denna studie är därför att undersöka hur NPM omsätts i praktiken i två olika genusmärkta kommunala organisationer, en teknisk (manligt genusmärkt) verksamhet och en (kvinnligt genusmärkt) omsorgsverksamhet.

Metodologi

Urval

Denna studie är del av ett större, huvudsakligen VINNOVA-finansierat, forsknings- och utvecklingsprojekt i Västsverige om organisatoriska förutsättningar för chefskap och chefers hälsa i kommunala organisationer. Det totala urvalet utgörs av samtliga omsorgs-, skol- och tekniska förvaltningar i sju kommuner. I ett mindre antal förvaltningar genomfördes intervjuer med chefer från alla ledningsnivåer. Utav dessa har vi valt två fall; en omsorgsverksamhet och en teknisk förvaltning i två olika kommuner eftersom det totala urvalet inte möjliggjorde en kvinnligt genusmärkt och en manligt genusmärkt verksamhet från samma kommun. Båda kommunerna var emellertid utsatta för hårt finansiellt tryck med försämrat skatteunderlag och krympande ekonomiska ramar då studien genomfördes under 2008 och 2009. Båda kommunerna använde dessutom likartade modeller för ekonomi- och resultatstyrning, trots att de länge styrts av motsatta politiska majoriteter.

De två fallen

De två kommunerna är uppdelade i förvaltningar som styrs av politiska facknämnder. Förvaltningarna inrymmer olika verksamheter som i sin tur är uppdelade i ett antal enheter. Ett av fallen är en omsorgsverksamhet inom socialförvaltningen i den ena kommunen. Det andra fallet är en teknisk förvaltning som sköter vattenförsörjning, avlopp, markexploatering, gator och parker i den andra kommunen. I omsorgen som vi studerar fanns 400 personer anställda, och i den tekniska förvaltningen var antalet 120. Båda organisationerna innehåller tre chefsled; förvaltningschef, verksamhetschef och enhetschef. Könsfördelningen är ojämn i båda organisationerna: 98 procent av omsorgens anställda är kvinnor, jämfört med 18 procent i den tekniska förvaltningen. Därtill är det vitt skilda verksamheter som bedrivs i de båda organisationerna. Medan den kvinnodominerade organisationen är en typisk kvinnligt genusmärkt omsorgsverksamhet är den mansdominerade organisationen en manligt genusmärkt teknisk verksamhet. Det är denna genusmärkning som ligger till grund för jämförelsen i denna studie.

Metod

Intervjuer genomfördes med informanter från hela chefslinjen, det vill säga förvaltningschef, verksamhetschef och enhetschef i de två organisationerna. Därtill intervjuades controller i respektive förvaltning. Urvalet av informanter gjordes tillsammans med lokala projektledare som arbetade deltid i det större forskningsprojektet som denna studie var en del av. Totalt genomfördes åtta intervjuer som varade under drygt två timmar och spelades in. Informanterna

informerades om att deltagandet var frivilligt. Intervjuerna genomfördes av två forskare med hjälp av ett semistandardiserat frågeformulär. Eftersom intervjuerna även innehöll information kring andra frågeområden inom forskningsprojektet så transkriberades endast de delar som berör de forskningsfrågor som var aktuella för denna studie.

För att bringa ordning i data har vi använt en modell som utvecklats i studier om hur NPM implementeras i svensk sjukvård och socialtjänst (Bejerot 2009, Hasselbladh 2010). Syftet med modellen är att synliggöra hur överorganisatorisk intervention bygger på olika expertområden, såsom lagstiftning, redovisning och standardisering, samt hur dessa styrinstrument samverkar. Modellen är gjord för att stödja analyser av överorganisatoriska, nationella system eller analyser på den lokala eller regionala nivån. Styrinstrument som i denna studie ordnas med hjälp av modellen är tekniker för ekonomisk styrning, resultatstyrning, policyer och värderingar, nyckeltal och mål, standardiserade arbetsätt och kundorientering. Dessa olika former av styrningsteknologier i NPM baseras var och en på akademisk kunskap, innehåller praktiska teknologier för styrning samt har expertis på olika nivåer i området. I modellen förutsätts att olika former av styrningsteknologier samverkar, men på vilket sätt är en empirisk fråga för analyser av olika verksamheter.

Modellen har använts i ett första steg för att formulera frågor kring NPM-typiska styrinstrument och i ett andra steg för att kunna sortera och analysera data. Modellen består av ett antal abstrakta kategorier utifrån vilka vi konstruerade konkreta frågor som kan förstås och besvaras av chefer i organisationerna. Exempelvis fångade vi styrinstrumentet *System och tekniker för ekonomistyrning* i frågor som: Berätta om vilken modell den här förvaltningen använder för att styra ekonomin. Styrinstrumentet *Resultatstyrning* operationaliserades av frågor som: Använder denna förvaltning någon särskild metod för att mäta servicens resultat? I varje område fanns uppföljningsfrågor om vad instrumenten innebär i praktiken, hur de mottas bland de anställda på arbetsplatsen och vilka fördelar och nackdelar de för med sig i organisationen. Det handlar om styrinstrument som i studier av andra offentliga verksamheter har kopplats till NPM, men i denna studie kommer vi inte att redogöra för den samlade bilden av policyer, lagar och förordningar som styr de kommunala förvaltningarna annat än när de förekommer i intervjuerna.

Resultat

Vi fann att olika NPM-typiska styrinstrument förekommer tillsammans enligt ett likartat mönster i de två organisationerna. Exempelvis hänger ekonomistyrning samman med ansvarsutkrävande men också med sättet att organisera enheter utifrån beställar-utförarmodellen. Detta första tema har vi benämnt *Ekonomistyrning, ansvarsutkrävande och marknad*. Det andra temat har vi kallat *Resultatstyrning, mål*

och kundorientering. Resultatstyrning bestäms i stor utsträckning genom nationell lagstiftning, kontrolleras av interna såväl som externa aktörer och upprätthålls av idén om brukaren eller kunden. Mycket av detta arbete utvecklas på central nivå eller inom regionala nätverk och utövas genom målsättningar uttryckta i diverse aktivitetsplaner. Det tredje temat berör *Standardiserade arbetsmetoder och inspektion.* Detta tema tangerar det andra temat, men här kommer initiativen oftare från nationella instanser genom lagar och förordningar. Vi kommer att redovisa hur vart och ett av dessa teman tar sig uttryck och praktiseras i två olika genusmärkta organisationer: omsorgsverksamheten och tekniska förvaltningen.

Ekonomistyrning, ansvarsutkrävande och marknad

... inom omsorgsverksamheten

Inom omsorgsverksamheten används en modell som ersätter varje enhet för utfört arbete på årsbasis. Mallen bygger på demografisk statistik som tar hänsyn till beräknat antal brukare inom olika målgrupper. Varje avvikelse från mallen måste lösas av respektive enhetschef inom given budgetram. Modellen utvecklades inom ett regionalt nätverk av kommunekonomer för att möta de utmaningar som Lagen om valfrihetssystem medförde (SFS 2008:962). Denna lag möjliggör för kommunerna och landstingen att köpa sjukvård och socialtjänst på marknaden och låter brukarna välja mellan diverse utförare. Lagen innebär att kommunerna förvandlas från utförare till beställare av service inom socialtjänst och hälsovård. När modellen infördes bemöttes den först av en utbredd skepsis bland de anställda, främst för att personal sades upp. Men därefter tystnade protesterna, menar informanterna. De menar att de främsta fördelarna med modellen är att den skapar rättvisa mellan enheterna; enstaka chefer kan inte längre vinna fördelar i form av ekonomiska resurser utan att referera till väldigt tydliga kriterier. Också de anställda känner till detta och konflikter mellan enhetschefer och anställda kan därmed undvikas:

Systemet är lättjobbat och lätt att följa upp, det minskar stressen hos personalen. De känner trygghet i att är det mer att göra, så vet de att vi sätter in mer personal, det är inget tjafs om det. Det är inte så att vi måste springa fortare. (Enhetschef, omsorgsverksamheten)

Utgifterna är i detalj upptagna i budgeten, såsom antalet beställda portioner mat i förhållande till beläggning varje dag. Den stringenta modellen har bringat ordning i budgeten, vilket upplevs som en klar fördel av kontrollern även om denne också erkänner att modellen är tuff:

Enhetscheferna måste anpassa sig till systemet. Punkt slut. Och det innebär att de måste dra ner personaltätheten, de måste dra ner vikariekostnader och så vidare, det finns inget annat alternativ. Och det är väldigt hårt. (Controller, omsorgsverksamheten)

En budget i balans är det första som nämns i kommunens strategiska plan. Informanter beskriver en ibland besvärlig situation då kravet på en budget i balans, som ytterst uttrycks i Kommunallagen, inte alltid rimmar med nämndens politiska ambitioner. Kraven på förvaltningschefen har skärpts:

Förvaltningen har i många år kunnat gå lite minus. Man har vetat att nämnden alltid brukar ha något litet extra som de kan stoppa in si och så. Men det är ju kärvare tider och nu vill nämnden tydliggöra det mer och mer. Det är också väldigt tydligt att jag som förvaltningschef måste ge förslag på anpassningar som gör att vi hamnar på noll. (Förvaltningschef, omsorgsverksamheten)

För att hantera situationen omfördelar förvaltningens ledningsgrupp ibland resurser utan att rådgöra med den politiska nämnden. Under intervjuerna framkommer ett något motsägelsefullt förhållande till kontrollern. Å ena sidan har benämningen av tjänsten som förvaltningsekonom bytts ut till controller just för att det nya systemet har stärkt ekonomens position och tilldelat funktionen mer kontrollerande uppgifter. Behovet av kontroll för att få enhetscheferna att anpassa sig till styrmodellen påtalas också av förvaltningschefen:

Lite grand måste enhetscheferna ha piskan på sig. De är ju inte kända för att älska ekonomi, utan de älskar människor och vill jobba med människor. De brinner för det och de kan gå genom eld och vatten för det, men de går inte genom eld och vatten för att få en budget i balans. Inte alla. Utan då får man jobba med det. (Förvaltningschef, omsorgsverksamheten)

Å andra sidan är kontrollern utesluten ur ledningsgruppen. Informanterna beskriver detta som en strategi för att skydda verksamhetens kärnuppgifter från ekonomisk hegemoni. I ledningsgruppen kan cheferna koncentrera sig på att lösa frågor om vård och omsorg utan att talet om ekonomi tar överhanden.

... inom tekniska förvaltningen

Den tekniska förvaltningen följer en central ekonomisk modell som formellt används i hela kommunen. Förvaltningen är uppdelad i verksamheter som har skilda ekonomiska villkor. En del verksamheter finansieras av skattemedel, andra

av avgifter som brukare betalar för viss service, andra lever av eget kapital som bland annat erhålls av försäljning av kommunal mark. Förvaltningen är delvis organiserad efter beställar-utförarmodellen där vissa enheter säljer sin service till andra förvaltningar inom kommunen. Förvaltningschefen och staben av administratörer försöker få enheterna att implementera beställar-utförarmodellen när de gör investeringar.

Praxis är att endast de skattefinansierade verksamheterna påverkas av ekonomiska åtstramningar. De övriga verksamheterna kan på olika sätt säkerställa sina inkomster genom att sälja av kommunal mark eller höja taxan för servicen. De påverkas därmed inte av kommunens övergripande finansiella situation. De förväntas emellertid anpassa sig till samma styrmodell som övriga verksamheter. Förvaltningschefen tillsammans med förvaltningens controller arbetat hårt med att införa en genomgripande modell för ekonomistyrning, där en ekonom i varje verksamhet måste rapportera till förvaltningens centrala controller:

I de avgiftsfinansierade verksamheterna finns det en gammal kultur som fortfarande är kvar och det är lite svårt att tränga sig in i den. Samtidigt som vi har förändrat mycket inom de skattefinansierade verksamheterna så har liksom förändringarna skett där. (Controller, tekniska förvaltningen)

Till skillnad från den kvinnligt märkta verksamheten, så tycks den tekniska förvaltningen åtnjuta viss flexibilitet i förhållande till det strikta kravet på en budget i balans. Bland annat finns möjligheten att vid behov tillfråga nämnden om extra resurser eller tillåtelse att använda eget kapital. Skillnader i ekonomiska villkor tycks bidra till skillnader i arbetsvillkor för cheferna. De enheter som är oberoende av skattefinansiering ser sig själva som mer självständiga gentemot förvaltningsledningens styrning. Den nya styrmodellen har dock fått en skjuts av den finansiella krisen. Motsträviga chefer har tvingats ta ett helhetsgrepp på förvaltningens ekonomi på grund av de kärva tiderna:

Han är en 'doer'; att jobba på detta sätt är inte hans grej riktigt och därför får han inte med sig sin personal. Han jobbar inte genom sin personal, han jobbar mycket 'hands on' själv. [...] Krisen har gjort att vi fått något att jobba med. Verksamhetscheferna kan säga att 'Det berör inte min verksamhet, jag har ju bara ansvar för detta', och då försöker vi liksom höja lite: 'Ni är faktiskt verksamhetschefer för att ni sitter i ledningsgruppen på tekniska kontoret och då ska vi ta gemensamt ansvar för detta.' (Förvaltningschef, tekniska förvaltningen)

Resultatstyrning, mål och kundorientering

... inom omsorgsverksamheten

Omsorgsarbetet styrs i stor utsträckning av Socialtjänstlagen. Incitamenten för att följa lagstiftningen har nyligen skärpts genom att tillsynsmyndigheterna givits ökade befogenheter. En nationell förordning som är aktuell när vi genomför intervjuer påbjuder exempelvis all socialtjänst att kartlägga sina styrsystem, ledningsstrukturer och sitt arbetsmiljöansvar.

Omsorgsverksamheten styrs av strategiska dokument för alla nivåer. Det övergripande dokumentet är kommunfullmäktiges strategiska plan som bryts ned till förvaltningsplaner av respektive nämnd. Varje verksamhet styrs i sin tur av verksamhetsplaner som till sist mynnar ut i enhetsplaner. Då intervjuerna genomförs fokuserar kommunens strategiska plan på brukarrelationer. Det finns brukarråd och medborgarpaneler som är tänkta att organisera brukare och anhöriga. Omfattande medborgarenkäter genomförs regelbundet sedan femton år tillbaka. De områden som får kritik förs in i den strategiska planen som förbättringsområden. Samtliga chefer i kommunen har genomgått en veckas utbildning i kommunens värdegrund och en uppsättning ledord för det kommunala ledarskapet finns framtagen.

Ett centralt kvalitetssystem är på gång inom kommunen och en central kvalitetschef har nyligen tillträtt sin post. En av enheterna fick nyligen i uppdrag av kvalitetschefen att delta i ett nationellt nätverk för kvalitetsarbete. Under samma tid var enheten i full färd med att leverera uppgifter som efterfrågats av Statistiska centralbyrån, Sveriges kommuner och landsting samt Socialstyrelsen. Samtliga ville ha specifika siffror att mata in i olika databaser. Förvaltningschefen uttrycker sin oro:

Det är få som rapporterar så mycket siffror och så mycket statistik som vård och omsorg! Vi är med i så många jämförelser att vi ibland blir gråtfärdiga. Det är så mycket arbete med att ta fram uppgifter! [...] Det kommer påbud bara, jag har inget val ens! Det är ju inte jag som tar fram själva siffrorna utan jag ska tvinga ekonomerna, jag ska tvinga verksamhetscheferna som har så mycket annat i det dagliga. Ibland funderar jag på om vi inte skulle säga 'Nej, vi gör inte mer nu!' (Förvaltningschef, omsorgsverksamheten)

Förvaltningens administratörer jämför systematiskt siffrorna med resultaten i andra kommuners omsorgsverksamheter. Ett annat område där resultatstyrning används är arbetsmiljö. En enkät om de anställdas arbetstillfredsställelse utförs varje år. Resultaten levereras till nämnden som följer utvecklingen över tid. En enhetschef som rankats lägre än genomsnittet måste diskutera resultatet tillsammans med sin chef och utarbeta en handlingsplan.

... inom tekniska förvaltningen

Mycket av arbetet i den tekniska förvaltningen är också styrt av lagar och förordningar, särskilt vad gäller vatten och avlopp. En lokal tillsynsinstans kontrollerar att dessa efterlevs. Verksamheterna måste därutöver rapportera viss information till Livsmedelsverket och Svenskt Vatten. Den enda verksamhetsjämförelse som nämns i intervjuerna är jämförelser av taxor för exempelvis vatten i olika kommuner. Brukarenkäter genomförs också och man har tagit fram särskilda rutiner för brukarkontakt vid driftstörningar. Förvaltningschefen har anlitat en extern konsult, en expert på kundorientering och produktutveckling i kommunala bolag. Tillsammans har de använt olika metoder såsom balanserade styrkort för att utveckla organisationen. Det finns dock en tydlig spricka mellan förvaltningschefens intentioner och delar av de operativa verksamheterna. De självständiga verksamheter som av tradition förlitar sig på personalens kunskaper och färdigheter är motståndskraftiga:

Jag tycker att de individerna jag har här [på staben] nu är högkompetenta och verkligen kan bidra till att vara stöd och resurser för verksamheterna att jobba med förändring, utveckling och kvalitet om de bara blir insläppta! Där nere är man upptagen med drift ofta. [...] Detta att jobba med verksamhetsplanen, det är i syfte att jobba med dokumenterad verksamhet, dokumenterade processer och fattade beslut. Så att det går och hitta. Styrande dokument finns inte samlade exempelvis på webben utan i 'någons pärm'. Det är en oerhörd puckel vi måste över för att få det korrekt och bra. (Förvaltningschef, tekniska förvaltningen)

Bilden av att utvecklings- och kvalitetsarbetet som drivs av förvaltningsledningen inte alltid faller i god jord förstärks av intervjuerna med de operativa cheferna:

Det är dokument med många fina ord. [...] Vi ska ju, eller förvaltningscheferna ska ju känna till alla de här policydokumenten och ska ju leva efter dem men det här med värdegrund och så det är ... vissa förvaltningar jobbar nog med det tror jag, skolförvaltningar och så väldigt mycket. Men vi har ju inte något sånt där speciellt ... (Verksamhetschef, tekniska förvaltningen)

Standardiserade arbetsmetoder och inspektion

... inom omsorgsverksamheten

I intervjuerna med representanter från omsorgsverksamheten nämns flera gånger vad som tycks vara en nationell trend mot mer evidensbaserade arbetssätt, främst inom socialtjänsten. Informanterna upplever att tillsynsmyndigheterna driver på denna utveckling i syfte att stärka rättssäkerheten. Lagen påbjuder exempelvis

varje brukares rätt till en individuell vårdplan. Varje arbetsplats, inklusive de hushåll som omfattas av hemtjänst, ska noggrant utredas ur ett arbetsmiljöperspektiv. Även trafiksäkerheten under transporterna till och från hushållen ska beaktas. Ansvar för att allt detta genomförs ligger på respektive enhetschef. När den stora arbetsbelastningen som följde på detta ansvar blev uppenbar, krävde dessutom Arbetsmiljöverket att förvaltningen genast skulle vidta åtgärder, vilket resulterade i än mer arbete för förvaltningsledningen.

... inom tekniska förvaltningen

Att standardisera arbetssätt är en viktig del av det utvecklingsarbete som den tekniska förvaltningschefen initierat. Det handlar bland annat om att dokumentera arbetsprocesser. En del av den operativa personalen verkar uppleva detta arbete som en börda:

De här kontrollfunktionerna ... det har kommit mycket med det nu. Det skrivs mycket, personalen måste kontrollera att de har gjort en massa grejer. Det finns driftsrapporter som går till Miljöskyddskontorets inspektioner. De tar pärmen, det är det som är det viktiga liksom. Utav killarna där ute upplevs det som betungande, de tycker det är kass att hålla på med detta. Men jag förstår att det är liksom ett kvitto, händer det någonting så kan vi också bevisa att det här har vi faktiskt kollat. (Enhetschef, tekniska förvaltningen)

Förvaltningen försökte vid ett tillfälle att bli ISO-certifierade för sitt miljöarbete men kraven upplevdes som för högt ställda och försöket lades ned. Återigen var vissa verksamheter med på tåget medan andra inte brydde sig om att delta i projektet.

Sammanfattning av resultat

Resultaten tyder på stora likheter i hur NPM tar sig uttryck i konkreta styrinstrument i de två organisationerna. I båda organisationerna vill förvaltningschef och administratörer öka den ekonomiska kontrollen och möjligheten att utkräva ekonomiskt ansvar av enhetscheferna. Det centrala instrumentet för att uppnå detta är införandet av resultatenheter på enhetsnivå. En nyckelfunktion i denna process är ekonomen, vars roll gradvis förändrats mot regelbunden och tät kontroll av verksamheterna. Resultatstyrning eftersträvas av båda förvaltningsledningarna genom detaljerade verksamhets- och enhetsplaner med väldefinierade mål. Därtill finns det ett ökat tryck på båda förvaltningarna att standardisera sina arbetsmetoder. Men trots likheterna i den formella styrningen av förvaltningarna ser det olika ut i praktiken. Inom omsorgsverksamheten säkerställer detaljerade

verksamhetsplaner och övriga rutiner att resultat och kvalitet systematiskt följs upp och utvärderas medan den tekniska förvaltningschefens strävan efter att införa styrinstrument motarbetas i den operativa verksamheten. Intervjuerna indikerar att detta motstånd inte handlar om en omställningsfas; återkommande försök att införa ekonomi- och resultatstyrning har länge motarbetats inom organisationen. Inom omsorgsverksamheten har hårdare arbetsmiljökrav och brukarinflytande lett till ökad arbetsbelastning bland enhetscheferna.

Diskussion

Avsikten med denna studie har varit att undersöka hur NPM omsätts i praktiken i två olik genusmärkta kommunala organisationer. Vi har använt tre teman för att sortera de NPM-typiska styrinstrument som förekommer i intervjuerna: *Ekonomistyrning, ansvarsutkrävande och marknad; Resultatstyrning, mål och kundorientering* samt *Standardiserade arbetsmetoder och inspektion*. Medan innehållet i dessa styrformer är anpassat till de verksamheter de avser att styra är de till sin form snarlika. Trots att de två kommunerna styrs av olika politiska majoriteter och trots att kvasimarknader inte kan sägas vara etablerade i någon av dem, tjänar den formella styrningen av de kommunala verksamheterna samma principer: möjlighet att ända ned på enhetsnivå utkräva ekonomisk balans, möjligheten att mäta och jämföra verksamheternas kvalitet och resultat samt möjligheten att standardisera arbetsprocesser.

Styrinstrumentens förmåga att få gehör bland chefer och personal varierar emellertid. Utifrån den teoretiska diskussionen kan vi förvänta oss att den ekonomirationella, konkurrensinriktade, resultatorienterade och evidensbaserade styrning som karakteriserar NPM rimmar väl med den avgränsbara och mätbara tekniska verksamheten. Resultaten visar emellertid på ett tydligt motstånd mot NPM:s instrumentella logik. I den tekniska verksamheten talas det om en 'gammal kultur' i vilken administratörer och förnyare har svårt att tränga sig in. Här ses det tekniska arbetet som betydelsefullt och många chefer föredrar driftsarbete framför strategiskt ledningsarbete. Det tekniska kunskapsområdet värnas gentemot de styrinstrument som söker kartlägga, mäta och standardisera arbetet. Flera tekniska verksamheter är oberoende av skattemedel och i dessa tycks också motståndet mot styrning vara som störst. Knappa resurser uppfattas emellertid inte som något större problem inom den tekniska förvaltningen generellt; också skattefinansierade verksamheter kan kringgå kravet på budget i balans genom att vid behov äska ytterligare medel av nämnden. Risken är därmed stor att förstärkt ekonomisk kontroll och krav på budget i balans för varje enskild enhet inskränker det handlingsutrymme som de tekniska cheferna åtnjuter. Så länge cheferna upplever att högre ledningsnivåer och politiker är lyhörda för behoven i den operativa verksamheten är inte ökad kontroll och standardisering

önskvärt. I omsorgsverksamheten har NPM däremot fått stort genomslag. Visserligen finns omsorgsrationaliteten närvarande i talet om enhetschefer som går igenom eld och vatten för sina vårdtagare. Den värnas i ledningsgruppen där talet om vård och omsorg tillåts få spelrum genom att kontrollern med sitt ekonomiska språk utesluts. Men trots detta tyder resultaten i stort på följsamhet gentemot den ekonomiskt rationella styrningen. Cheferna har anpassat sig till ett tämligen strängt ekonomiskt styrsystem, höga krav på resultatrapportering och standardisering av arbetsprocesser trots att det i perioder lett till en mycket hög arbetsbelastning och trots att nyttan med ansträngningarna ibland ifrågasätts.

För att förstå resultaten kan vi inte söka oss till skillnader i professionell förankring; ingen av de två verksamheterna domineras av professionella grupper. Dock visar omsorgsverksamhetens svårighet att försvara sitt kunskapsområde och sina specifika teknologier mot nya managementkulturer likheter med hur skillnader mellan manliga och kvinnliga professioner beskrivs i tidigare forskning (se Davies 1996, Henriksson et al 2007). Den tekniska verksamheten stödjer sig på en byråkratisk och positivistisk kunskapssyn som enligt viss professionsforskning har möjlighet att stå emot NPM (jämför Healy 2009). Tekniska arbetsuppgifter är förhållandevis enkla att synliggöra och få erkännande för. Arbetet med att asfaltera den gropiga gatan eller dra nya vattenledningar har en tydlig prislapp och kan lätt kommuniceras med tjänstemän och politiker. Arbetsuppgifterna kan planeras i tid och rum och avvikelser diskuteras med överordnade som har kunskap och mandat att fatta beslut. Liksom Huzell (2005) visar i sin studie av en teknisk verksamhet stödjer sig cheferna i föreliggande studie på sin tekniska kompetens för att ifrågasätta de nya styrinstrumenten och värna kärnverksamheten. Det tekniska arbetet värderas högre och ger större möjligheter att manövrera styrinstrumenten än vad det kvinnligt genusmärkta omsorgsarbetet gör. Omsorgsarbete kräver ständig anpassning utifrån den feedback som kommer från vårdtagarna och rimmar därför dåligt med standardiserade processer. Omsorgsarbetet innehåller uppgifter som är svåra att mäta, prissätta och därmed synliggöra inom de ekonomiadministrativa systemen (jämför Szebehely 1995). Det är exempelvis svårt att på förhand planera tröstandet av en dement brukare och det är så gott som omöjligt att underlåta att utföra denna arbetsuppgift med hänvisning till bristande resurser. Därför ökar cheferna i den kvinnligt genusmärkta verksamheten sin arbetsinsats i ett försök att upprätthålla omsorgskvaliteten inom NPM:s ramar (jämför Vabø 2005, Worts et al 2007). Kankkunen (2009) har visat hur chefer inom omsorgs- och skolverksamheter har sämre organisatoriska villkor för att nätverka och ta del av beslutsprocesser inom kommunala organisationer än chefer inom teknisk verksamhet. Skillnader i organisatoriska villkor gav de tekniska cheferna bättre möjligheter att synliggöra och få gehör för verksamhetens behov från högre ledningsnivåer än skol- och

omsorgscheferna. I likhet med detta indikerar föreliggande studie att den manligt respektive kvinnligt genusmärkta verksamheten har olika möjligheter att påverka och förändra den månatliga budgeten utifrån verksamheternas behov. Trots att det finns strategier för att värna kärnverksamheten i båda organisationerna är det därmed endast i den tekniska verksamheten som aktörerna lyckas stå emot de delar av NPM som uppfattas som hot mot kärnverksamheten.

Tidigare studier visar att kvinnor och män har olika möjligheter att hantera nya managementkulturer (Davies & Thomas 2001, Vabø 2005, Worts et al 2007). I stället för att fokusera på individnivån bidrar föreliggande studie genom sin komparativa design med kunskap om hur verksamhetens genusmärkning filtrerar NPM. Genus samspelar här med värderingen av verksamheternas kunskapsområde, teknologier och organisatoriska villkor. För att till fullo förstå detta samspel i förhållande till de nya managementkulturerna behövs fortsatt forskning.

Referenser

- Acker J (1990): "Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations." *Gender and Society*, vol 4, nr 2, s 139-158.
- Bejerot E (2009): Överorganisatoriska styrsystem i socialtjänsten – prövning av en analysmodell. Paper presenterat på konferensen *Arbetet i människors liv*, Forum för arbetslivsforskning i Sverige, Göteborg, 12–14 maj.
- Bejerot E & Hasselblad H (2010): Technologies of hybridization – Capturing the generic traits of new public management. Paper presenterat på *26th EGOS Colloquium*, Lissabon, 1-3 juli.
- Bradley H (1989): *Men's work, women's work. A sociological history of the sexual division of labour in employment*. Oxford: Polity Press.
- Davies C (1996): "The sociology of professions and the profession of gender". *Sociology*, vol 30, nr 4, s 661-678.
- Davies A & Thomas R (2001): "Gendering and gender in public service organizations: Changing professional identities under new public management." *Public Management Review*, vol 4, nr 4, s 461-484.
- Dean M (1999): *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Ely R & Padavic I (2007): "A feminist analysis of organizational research on sex differences." *Academy of Management Review*, vol 32, nr 4, s 1121-1143.
- Evetts J (2009): "New professionalism and new public management: Changes, continuities and consequences." *Comparative Sociology*, nr 8, s 247–266.
- Fletcher J K (1999): *Disappearing acts. Gender, power and relational practice at work*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Forsell A & Jansson D (2000): *Idéer som fångslar*. Malmö: Liber.
- Fredson E (2001): *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Hasselbadh H, Bejerot E & Gustafsson RÅ (2008): *Bortom new public management. Institutionell transformation av svensk sjukvård*. Lund: Akademia Adacta.
- Healy K (2009) "A case of mistaken identity." *Journal of Sociology*, vol 45, nr 4, s 401-418.
- Hedegaard Larsen B, Tarri Bak K, Broge Christenssen E, Gregersen T & Lyngsø A (2010): "Et sygleplejerskeliv mellem omsorgsrationalitet og teknisk rationalitet." *Social kritik*, nr 124, s 27-46.
- Henriksson L, Wrede S & Burau V (2006): "Understanding professional projects in welfare service work: Revival of old professionalism?" *Gender, Work and Organization*, vol 13, nr 2, s 174-192.
- Huzel H (2005): *Management och motstånd. Offentlig sektor i omvandling – en fallstudie*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies. Karlstad: Karlstads universitet.
- Ivarsson-Westerberg A (2004): *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling. Stockholm: Handelshögskolan.

- Kankkunen TF (2009): *Två kommunala rum. Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter*. Doktorsavhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Kanter RM (1977): *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books.
- Keerfoot D (2002): "Managing the 'professional' man." I Dent M & Whitehead S (red) *Managing professional identities: Knowledge, performativity and the 'new' professional* (s 88-99). London: Routledge.
- Keerfoot D & Knights D (1993): "Management, masculinity and manipulation." *Journal of Management Studies*, vol 30, nr 4, s 659-679.
- Leicht KT, Walter T, Sainsaulieu I & Davies S (2009): "New public management and new professionalism across nations and contexts." *Current Sociology*, vol 57, nr 4, s 581-605.
- Montin S (2004): *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Newman S & Lawler J (2009): "Managing health care under new public management." *Journal of Sociology*, vol 45, nr 4, s 419-432.
- Nilsson MI (1998): "Om begreppet omsorgsrationalitet." *Aktuellt om kvinnoforskning*, nr 2, s 3-5, 17.
- Perrow C (1970): *Organizational analysis: A sociological view*. Belmont: Belmont Press.
- Pollitt C & Bouckaert G (2004): *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen B (2004): "Between endless needs and limited resources: The gendered construction of a greedy organization." *Gender, Work and Organization*, vol 11, nr 5, s 507-525.
- Ridgeway CL (1997): "Interaction and the conservation of gender inequality: Considering employment." *International Journal of Conflict Management*, vol 62, nr 2, s 218-235.
- Sahlin-Andersson K (1997): "Varför låter sig organisationer omvandlas?" I Jacobsson B (red) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting* (s 170-202). Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- SCB (2010): Lathund om jämställdhet 2010.
- SFS (2008:962) Lagen om valfrihetssystem.
- Szebehely M (1995): *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Szebehely M (2005): *Äldreomsorgsforskningen i Norden. En kunskapsöversikt*. Köpenhamn: Nodiska ministerrådet.
- Thomas R & Davies A (2005): "Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services." *Organization Studies*, vol 26, nr 5, s 683-706.
- Thompson JD (1967): *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Vabø M (2005): "New public management i äldreomsorg – hva forskes det på?" I Szebehely M (red) *Äldreomsorgsforskningen i Norden. En kunskapsöversikt* (s 73-107). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Ve H (1994): "Gender differences in rationality, the concept of praxis knowledge and future trends." I Gunnarsson E & Trojer L (red) *Feminist voices on gender technology and ethics* (s 43-55). Luleå: Centre for Women Studies, Luleå University of Technology.
- Waldenström K & Härenstam A (2008): *How are good and bad jobs created? Case studies of employee, managerial and organizational factors and processes*. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.
- Wærness K (1984): "The rationality of caring." *Economic and Industrial Democracy*, vol 5, nr 2, s 185-211.
- Westerberg-Wohlgemuth H (1996): *Kvinnor och män märks: Könsmärkning av arbete – en dold lärandeprocess*. Doktorsavhandling. Solna: Arbetslivsinstitutet; Stockholm: Stockholms universitet.
- Whitehead S (2003): "Identifying the professional 'man'ager. Masculinity, professionalism and the search for legitimacy". I Barry J, Dent M & O'Neill M (red) *Gender and the public sector* (s 85-103). New York: Routledge.
- Worts D, Fox B & McDonough P (2007): "'Doing something meaningful': Gender and public service during municipal government restructuring." *Gender, Work and Organization*, vol 14, nr 2, s 162-184.