

Målstyrning via policydokument

Garanti för rationalitet och effektivitet eller symbolpolitik för
meningsskapande?

Björn Bergenfeldt

Abstract

The aim of this thesis is to explain and understand the view on management by objectives held by top civil servants in the municipality of Lund Sweden. To assist in doing that two ideal types of politics are developed, these are sense making politics and rational instrumental politics. These two ideal types were applied to material from a qualitative survey to help with the analysis and the interpretation of the material. The results of the study showed that the two ideal types could not help to clearly categorize the civil servants views on management by objectives. But they helped in categorizing the top civil servants views on the important features of policy documents. By using the ideal types I came to the conclusion that the view on policy documents was mainly characterized by sense making politics. Right now the ideal types developed here are very blunt instruments in need of an update. At the moment they are far from finished analyzing tools.

Key words: management by objectives, policy documents, rationality, symbolic sense making politics, rational instrumental politics

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Forskningsproblemet.....	2
1.2	Syfte	2
1.3	Teori	3
1.4	Frågeställningar	3
1.4.1	Avgränsningar	3
2	Metod	4
2.1	Intersubjektivitet.....	4
2.2	Reliabilitet	5
2.3	Material	5
2.3.1	Val av intervjupersoner	6
2.3.2	Källkritik	6
2.3.3	Anonymitet.....	6
2.4	Definitioner	7
2.4.1	Styrning	7
2.4.2	Målstyrning	7
2.4.3	Meningsskapande politik.....	8
2.4.4	Rationalitetens två typer.....	9
3	Teoretiskt ramverk	10
3.1	Om idealtyper	11
3.1.1	Skillnad på teoretiska modeller och verkligheten	12
3.1.2	Den kommunala organisationens uppbyggnad	12
3.2	Den symboliskt meningsskapande idealtypen.....	12
3.3	Den rationellt instrumentella idealtypen	14
4	Intervjusvar	16
4.1	Vad är Målstyrning?.....	16
4.1.1	Hur motiveras målstyrning i kommunens arbete?.....	17
4.1.2	Instrumentellt eller symboliskt motiv för målstyrning?	17
4.1.3	Fördelar med målstyrning?.....	18
4.1.4	Nackdelar med målstyrning?.....	18
4.1.5	Utvärdering inom ramen för målstyrningen?	19
4.1.6	Alternativ till målstyrning?	19
4.2	Hur motiveras arbetet med policydokument i kommunen?	19
4.2.1	Instrumentellt eller symboliskt motiv för policydokument?	20
4.2.2	Fördelar och nackdelar med policydokument	20
5	Analys	21
5.1	Uppfattningar om styrning	21

5.2	Uppfattningar om policydokument	23
6	Avslutning	24
6.1	Reflektioner	24
7	Referenser	26
8	Bilaga	29

1 Inledning

Trenden inom de svenska kommunernas förvaltning går mot målstyrning och decentralisering, flertalet kommuner i Sverige idag styrs på detta sätt (Montin 2006 sid. 105). Begreppet målstyrning är ett av de allra mest spridda och populära managementrecepten i västvärlden under de senaste 25 åren (Røvik 2000 sid. 51, Rombach 1991 sid. 7). I takt med en allt ökande komplexitet i samhället under de senaste 15 åren så har det skett en tydlig övergång från regelstyrning till målstyrning (Rothstein 2001 sid. 307, Montin 2006 sid. 103).

Mycket av litteraturen kring policyprocesser och implementering menar att målstyrning bl.a. via policydokument är ett viktigt verktyg för att styra både privat och offentlig verksamhet. Målstyrningen gör det enkelt att utkräva ansvar, eftersom i ett tydligt målstyrt system så får inte minst de anställda mer inflytande i verksamheten, det bidrar till att förbättra både service och effektivitet. Vinster förekommer även genom klara och tydliga riktlinjer för arbetet (Lundquist 1991 sid. 165, Røvik 2000 sid. 53, Jacobsen & Thorsvik 2002 sid. 50).

Är då de svenska kommunernas organisation så enkel och rationell att den låter sin mångfacetterade och vidsträckta verksamhet enkelt styras genom hierarkisk målstyrning via policydokument? Kan underhåll av gator och parker styras på samma sätt som socialförvaltning och skolor? Detta samtidigt som alla de olika typerna av verksamhet befinner sig under ett och samma tak, den kommunala organisationens. Är de svenska kommunerna att ses som enhetliga, homogena, monolitiska aktörer? Aktörer vars verksamhet är enkel att målstyra och där rationalitet och konsekvenstänkande är av största vikt? För det råder ingen tvekan om att effektivitetstänkande och en instrumentell rationalitet idag är norm i såväl organisationsforskning som implementeringsforskning och många andra delar av samhället (Ryan 1999 sid. 36, Lundquist 1994 sid. 11, Flyvbjerg 1991 sid. 69).

Eller är det så att kommunerna istället utgörs av löst sammansatta institutionaliserade komponenter t.ex. kulturnämnd, renhållningsnämnd, skolnämnd, socialnämnd och miljönämnd? En på det hela taget löst sammanfogad organisation där varje enskild förvaltning är en helt egen del i kommunens pussel och styrs efter sina egna förutsättningar. Tillåter målstyrningen anpassning utefter verksamhetens art och fungerar som ett tydligt sätt att kommunicera värderingar och tillvarata de anställdas kompetens?

Komplexiteten inom offentlig sektor är högre än inom privata företag (Rombach 1991 sid. 36). Den svenska kommunen är ju t.o.m. av vissa forskare ansedd att vara den mest komplicerade organisationstypen i hela Sverige (Lundgren 1998 sid. 67). Rombach och Lundbergs uppfattning står i skarp kontrast till den instrumentella synen av kommunen som en enhetlig och lättstyrd organisation.

Vid ett samtal med två tjänstemän anställda vid Lunds kommun i december 2007 så fick jag veta att det finns en stor mängd policydokument att rätta sig efter i arbetet när man jobbar för kommunen. De båda tjänstemännen var osäkra på den exakta siffran men uppskattade den till väl över 100 policydokument att följa. Denna mycket intressanta information fick mig att inse att det här med policydokument och målstyrning kanske inte är så enkelt och framförallt inte så rationellt som det först verkar och framställs i en del statsvetenskaplig litteratur. Går det överhuvudtaget att styra med mål? Varför försöker den kommunala förvaltningen att göra det? Hur motiverar kommunerna målstyrning? Frågorna kring målstyrning förblir många, men några hoppas jag kunna ge svar på med denna uppsats.

1.1 Forskningsproblemet

För samhällsforskningen är idéer och uppfattningar viktiga att studera eftersom de kan påverka aktörer i samhället på olika sätt. Dels kan vara meningsskapande genom att de förmedlar en uppfattning om hur tillvaron är utformad, dels kan de ligga till grund för aktörernas agerande – instrumentellt såväl som symboliskt (Lundquist 1991 sid. 9). Det verkar finnas en stark tilltro till rationaliteten hos policydokument både i samhället och den statsvetenskapliga litteraturen (Hill & Hupe 2002 sid. 32, Ryan 1999 sid. 37, Flyvbjerg 1991 sid 70). Elder & Cobb hävdar att ibland är det enda som krävs för att allmänheten ska uppfatta ett problem som löst är en uttalad officiell målsättning eller ett uttalat förbud. Det finns en tendens i samhällsdebatten att uppfatta officiellt sanktionerade och korrekt adresserade frågor som detsamma som lösningar av problemen. (Elder & Cobb 1983 sid. 22). Det om något visar på den stora tilltron till rationella processer och rationellt beslutsfattande i allmänhetens uppfattning av det offentliga.

Men är målstyrningsprocessen med policydokument alltid instrumentell och rationell? Kan målstyrningen inte lika gärna vara meningsskapande och förtroendegenererande? Hur det ligger till med denna saken i Lunds kommun ska jag ta reda på i denna uppsats.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att med hjälp av intervjuer som empiri, diskutera, problematisera och analysera hur chefstjänstemän i Lunds kommunala förvaltning ser på kommunens arbete med målstyrning och policydokument. Detta för att avgöra om målstyrningen och användandet av policydokument i kommunen främst är av symbolisk eller instrumentell art.

1.3 Teori

Min teoretiska utgångspunkt i uppsatsen är dels nyinstitutionalistisk och dels grundad i rational choice. Dessa två teorier är utgångspunkten för hur jag diskuterar fallet med Lunds kommun. Det teoretiska ramverket denna uppsats bygger på är influerat främst av Lennart Lundquists många verk, March & Olsens bok *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*. Samt Hugh Wards kapitel om rational choice i Marsh och Stokers antologi *Theory and methods in political science*.

1.4 Frågeställningar

1. Varför använder sig Lunds kommun just av målstyrning via policydokument?
2. Är målstyrningen i Lunds kommun av symbolisk eller instrumentell art?
3. Vad fyller policydokument för funktion i målstyrningen av Lunds kommuns verksamhet?

1.4.1 Avgränsningar

Från början var det tänkt att uppsatsen skulle vara en jämförelse mellan två kommuner. Men det visade sig vara mycket svårt att få tag på folk som ville ställa upp på att bli intervjuade. Detta tog så lång tid i anspråk att till slut blev jag tvungen att avgränsa uppsatsen till att bara handla om en kommun. Därför fokuserar jag enbart på Lunds kommun trots att det hade varit mycket spännande att utföra jämförande studier kring olika kommuners syn på målstyrning.

Under arbetet har jag flera gånger kommit i kontakt med den mycket utförliga debatten kring vad som i grunden motiverar människors handlingar, konsekvensberäknande eller iakttagande av normer. Det finns en mycket riklig litteratur kring det ämnet och det skulle gå att skriva betydligt mer om just den debatten. Denna uppsats har en utrymmesbegränsning på endast 25 sidor därför är debatten kring handlingsmotiv här nedkortad till ett minimum.

2 Metod

Kvalitativa intervjuer ligger till grund för denna uppsats. Avsikten är att jämföra resultaten från intervjuerna med två idealtyper, den symbolpolitiskt meningsskapande och den instrumentella typen. Detta utförs för att kunna avgöra vad som motiverar arbetet med målstyrning via policydokument i Lunds kommun.

Det är viktigt att poängtera att kvalitativa intervjuer inte är en objektiv vetenskap, som likt positivismen strävar efter att fastslå universella lagar som existerar oberoende av människors uppfattningar. I det kvalitativa perspektivet betonas istället vikten av självmedvetna aktörer som tillskriver sina handlingar en subjektiv mening och tolkar sin egen och andras situation (Devine 2002 sid. 201, Esaiasson et al. 2003 sid. 286). Kvalitativ metod innehåller också bra förutsättningar för kontextualisering. Att placera den intervjuades attityd och beteende i en bredare social kontext är ofta meningsfullt, eftersom metoden är bra för att uppfånga just mening, process och kontext (Devine 2002 sid. 199).

2.1 Intersubjektivitet

I varje vetenskaplig framställning är intersubjektiviteten en viktig beståndsdel. Utan denna så kan inte den vetenskapliga processen och resultatet från den bedömas eller jämföras med liknande forskning.

För att garantera intersubjektiviteten gäller det alltså att explicit redovisa för de val som görs genom hela uppsatsen. Läsaren ska kunna förstå och följa varför forskaren har nått just de slutsatser som är gällande. Därefter ska läsaren vara i position att värdera om forskningsprocessen gått rätt till eller ej. Utan intersubjektivitet blir det svårt att avgöra om resultaten verkligen följer av metodologin och om huruvida de är rimliga eller inte. Intersubjektiviteten är alltså i förlängningen en förutsättning för objektivitet (Lundquist 1993 sid. 52).

Det intersubjektiva postulatet säger alltså att under bestämda betingelser är det möjligt att överföra vunnit kunskap mellan människor. Denna överföring är bara möjlig om reglerna för vetenskap iakttas, postulatet gäller även det med en viss grad av osäkerhet. Vi kan aldrig vara säkra på att en annan människa mottager det vi vill överföra (Lindblad 1981 sid. 54).

Att andra framgångsrikt kan pröva och ifrågasätta min studie är endast möjligt om jag själv som forskare är tydlig med mina val och försöker vara så öppen med min forskning som det bara går. Det är inte möjligt att se om resultaten följer av materialet om inte metoden redovisas. Öppenheten är viktig för att garantera detta. Den är ett fundament för vetenskapen och det är farligt om den inte efterlevs (Lundquist 1993 sid. 52).

I min strävan att forska och undersöka med god intersubjektivitet så redogör jag för mina begreppsdefinitioner och diskuterar dem under avsnitt **2.4** nedan. Vidare försöker jag att vara så tydlig och klar genom hela uppsatsen som möjligt och motivera mina metodologiska val. Allt för att garantera att läsare och granskare klart kan följa mina tankegångar och värdera processen och resultatets giltighet.

2.2 Reliabilitet

Reliabilitet handlar traditionellt om hur tillförlitlig och korrekt den insamlade informationen är i undersökningar (Johannesen & Tufte 2002 sid. 265, Trost 1993 sid. 66). Men idén med reliabilitet bygger på att man gör kvantitativa studier, att man anger värden på variabler för varje enhet. Det är helt annorlunda att göra kvalitativa studier och sträva efter att förstå hur den intervjuade tänker och uppfattar saker. Det blir därför ganska konstigt att tala om reliabilitet vid kvalitativa intervjuer (Trost 1993 sid. 67).

Först hade jag tänkt mig att basera denna uppsats på en enkätundersökning. Men det tillvägagångssättet hade troligtvis haft en lägre reliabilitet än kvalitativa intervjuer för det jag försöker ta reda på. I en enkät med kritiska frågor, fylld med komplicerade begrepp, föreligger det en stor risk att enkäten fylls i slarvigt eller icke sanningsenligt och då har ju undersökningen inget värde. Att istället djupintervjua tjänstemän som tar sig tiden att sitta ned och bli utfrågade under en timme verkar vara mer tillförlitligt. Eftersom jag inte hinner göra en kontroll av vad de säger så får jag anta att de svarar sanningsenligt och försöker ge en ärlig och klar bild på de ställda frågorna. Att tjänstemän inte har mycket att vinna på att förvräda sanningen tycker jag är ett tecken som pekar i rätt riktning för min metod (Lundquist 1994 sid. 161).

Ytterligare ett skäl till varför reliabiliteten kan antas vara högre med en kvalitativ framför en kvantitativ studie som behandlar detta ämne är att det kan vara svårt att förklara vad man menar med svåra begrepp vid en enkätstudie. I en intervjustudie har man istället alltid chansen att tydligt förklara vad man menar om den intervjuade inte riktigt förstår begrepp och frågor.

2.3 Material

Det material jag tänkt använda mig av i uppsatsen går att dela in i två huvudtyper. Den första är sekundärmaterial via studier av litteratur och artiklar. Den andra utgörs av materialet från min intervjustudie som genomförs med chefstjänstemän i Lunds kommun.

Sekundärmaterialets funktion är främst att lägga grunden till mitt teoretiska perspektiv och för att orientera mig själv i ämnet så jag kan ställa rätt frågor under mina kvalitativa intervjuer.

2.3.1 Val av intervjupersoner

Jag försökte länge med att ringa och mejla olika förvaltningar för att få tag på chefstjänstemän att intervjua men efter mängder med försök och inget gensvar så blev jag tvingad att byta taktik. Jag lyckades dock boka in ett möte med Matts Hansson på Lunds kommuns stab och förklarade för honom min situation och mitt uppsatsämne. Med sin kunskap om kommunen så gav han mig namnen på flera chefstjänstemän som han uppfattade skulle passa bra för undersökningen jag ville genomföra. Jag kontaktade dem han nämnde omgående och fem av de sju personer han tipsade mig om ställde upp. Det är med dessa personer jag genomfört mina intervjuer.

2.3.2 Källkritik

Källkritik är av central vikt för forskning. Hur kan forskaren fastslå att utsagorna som ligger till grund för uppsatsen är sanna? Esaiasson et al. lyfter fram några viktiga saker man bör tänka på vid avgörandet om trovärdigheten i intervjuer. Det är viktigt att tänka på att källan är oberoende och inte tendentiös. Kan den intervjuade tänkas ha ett egenintresse i att lämna felaktiga svar så är inte intervjun något värd för vetenskapen. Jag har bedömt det som att de intervjuade inte har mycket att vinna på att framställa en falsk bild av verksamheten de jobbar i. Detta i kombination med att de är förstahandskällor som beskriver fenomen som de själva upplevt ger deras utsagor en god trovärdighet (Esaiasson et al. 2003 sid. 309). Tjänstemännen har sällan skäl att vara opportunistiska och egennyttiga är inte viktigt i deras arbete. De står för permanens och kompetens i politiken (Lundquist 1994 sid. 161). Även samtidigheten i de intervjuades svar är ett tecken på styrka eftersom de uttalar sig om hur organisationen ser ut i dagsläget. När folk intervjuas flera år efter dem slutat jobba finns tendensen att de skönmålar bilden av det historiska förloppet och framställer sig själva som betydelsefulla i alldeles för hög grad, det är inte fallet här (Esaiasson et al. 2003 sid. 310).

2.3.3 Anonymitet

För att försäkra mig om ärliga och utförliga svar har jag i min initiala kontakt via e-mail utlovat anonymitet till dem jag intervjuar. Detta för att underlätta en avslappnad och neutral intervju och för att de intervjuade inte ska känna sig utsatta. Ingen av de intervjuade ansåg att anonymitet var nödvändigt för att ställa upp. Alla avstod de från det kravet.

2.4 Definitioner

Det vore helt meningslöst att skriva en vetenskaplig uppsats utan att först definiera de viktiga begreppen för arbetet. Validiteten skulle utan definitioner bli obefintlig. Detta avsnitt behandlar definitioner av de mest centrala begreppen för denna uppsats.

2.4.1 Styrning

Hur bör man definiera styrning? De flesta av oss vet nog vad det är, men får erkänna att det är svårt att sätta fingret på och operationalisera fram en användbar definition. En tung auktoritet inom ämnet förvaltningspolitik Lennart Lundquist lämnar följande bidrag till definition av styrning: *Aktörers medvetna försök att påverka andra aktörer* (Lennart Lundquist 1992b sid. 147). Denna definition är en vidareutveckling av hans tidigare definition, skillnaden består bara i ett enda ord men gör ändå stor skillnad i betydelsen. Ordet som saknas i den tidigare definitionen är *medvetna* (Lundquist 1987 sid. 35). Vidare menar Lundquist att för att definiera implementeringsstyrning, så är det bara att applicera den redan givna definitionen på när politiker försöker att påverka tjänstemän eller när chefstjänstemän försöker påverka tjänstemännen under dem i organisationen.

Ordinärt så är inte försöket att påverka andra aktörer ett mål i sig själv. Snarare är det så att den som styr försöker åstadkomma ett specifikt resultat genom reaktioner på styrningen (Lundquist 1987 sid. 35).

2.4.2 Målstyrning

Vad innebar då begreppet målstyrning? Mål har givetvis alltid varit viktigt inom politiken. Det finns ju ingen poäng med att styra om man inte vet vart man ska. Det bör dock betonas att benämningarna mål och målstyrning däremot inte har varit viktiga lika länge. Det som är utmärkande för målstyrning är att formulerande av mål, målbeslut och uppföljning av mål aktivt används för att försöka nå förvaltningens mål. Många olika tekniker finns för att styra mot målen och målstyrningen som sker landet runt är svår att kategorisera. De lokala variationerna är stora och viktiga att ta hänsyn till (Montin 2006 sid. 105, Røvik 2000 sid. 26, Rombach 1991 sid. 31). Det som skiljer målstyrning från andra styrtekniker är att man styr mot målen med hjälp av mål, målbeslut och uppföljning av mål. (Rombach 1991 sid. 31). Røvik lämnar följande definition på vad målstyrning innebär i sin målstyrningskedja.

- Fastställande av överordnade mål: Man måste först bilda sig en noggrann uppfattning om vad man vill uppnå.
- Etablera en målhierarki: Målen måste vara avstämda sinsemellan så de tillsammans utgör en logiskt sammanhängande målhierarki.

- Planera och genomföra åtgärder: Resursinsatsen anpassas för att uppnå målen. Det måste även finnas en plan hur detta ska ske och sedan bör man agera i enlighet med den. Enskilda avdelningar har stor frihet i att välja de mest ändamålsenliga verkningsmedlen.
- Resultatmätning, utvärdering: Resultaten av insatsen måste tydligt klargöras.
- Inläring och förändring: Utvärderingen av insatsen måste vara grunden i en lärandeprocess, som dels tydliggör resultaten och dels ger stöd åt förändring av verksamheten om analysen visar att det skulle behövas. (Røvik 2000 sid. 53).

Lundquist skriver att målstyrning i princip innebär att det överordnade organet sätter upp mål för verksamheten och avdelar resurser för att nå dem. De underordnade organen får sedan stor frihet att avgöra hur målen ska nås. Detta kombineras vanligen med decentralisering av befogenheter och ansvar (Lundquist 1992b sid. 147). Målstyrning anses vara en process i återkommande cykler där det sista steget, utvärderingen, ger förutsättningarna för starten av nästa cykel av policyprocessen. Detta kallas målstyrningskedjan (Lundquist 1992b sid. 148).

Det finns ingen universell och knivskarp definition av målstyrning. Många forskare har en egen uppfattning om exakt vad det innebär, men Lundquist tycker jag här har ringat in centrala element som förekommer i de flesta framställningarna i ämnet. Därför kommer jag genom uppsatsen att hålla mig till hans definition.

Till sist vill jag bara betona att styrning via policydokument bara utgör en del av det samlade begreppet målstyrning. Det är viktigt att komma ihåg.

2.4.3 Meningsskapande politik

Meningsskapande politik är något som är mycket svårt att definiera. Ett återkommande fenomen i policyprocessen är att det fattas beslut som inte är avsedda för lösa problem eller ens verkställas. Detta kan uppfattas som mycket kontraproduktivt och konstigt. Motiven bakom dessa beslut kan vara helt annorlunda än vad det rationella paradigmet föreskriver t.ex. försök till meningsskapande och legitimitetssökande (Premfors 1989 sid. 115, Sannerstedt 2001 sid. 31). Symboliska beslut finns till för att t.ex. ge signaler angående vilken riktning ledningen vill att organisationen ska röra sig i. Med meningsskapande handlingar kan ledningen enkelt och tydligt kommunicera organisationens centrala värderingar. Det kan i många fall få till följd en starkt motiverande effekt riktad inåt i organisationen. Symboliskt förd politik kan också skapa också trygghet och vägleda anställda i svåra situationer och moraliska dilemman (Jacobsen & Thorsvik sid. 403-404).

I den målstyrda offentliga sektorn jobbar många självständiga experter med direkt kontakt mot allmänheten, eller gatubyråkrater för att låna terminologi från Michael Lipsky (Lipsky 1980 sid. 3). Deras arbete är ofta karaktäriserat av att det är alldeles för komplext för att styras instrumentellt. Poängen med att anställa

professionella är att de ska lösa uppgifter som man inte kan detaljstyra (Lundquist 1992a sid. 152). För gatubyråkraters del kan det därför vara bra med vaga eller symboliska beslut, för att de ska känna förtroende från organisationens ledning och för att de ska få utrymme att utöva sina expertkunskaper.

Så trots frånvaro av precision kan oklara beslut ha en mängd betydelsefulla styreffekter i en organisation. De kan legitimera friheten för gatubyråkraterns professionella yrkesutövning eller fungera som en tolkning av det förflutna. I ett formellt beslut kan tolkningen av det förflutna visa hur ledningen ser på hur organisationen bör tolka dagens situation och vilka effekter det bör få för verksamheten framöver (Jacobsen & Thorsvik 2002 sid. 404). De exempel på kommunicerade värderingar och ideal som meningsskapande politik är fylld av kan trots sin brist på mål- och meningsrationalitet alltså göra stor nytta i organisationer. Det bör poängteras att politik handlar lika mycket om makt över tanken som makt över handlandet (Sannerstedt 2001 sid. 34).

Begreppet meningsskapande politik innebär således symboliska handlingar som utförs av en person i formell ställning för att kommunicera mening, värderingar eller för att skänka legitimitet till dem som arbetar inom en organisation. Meningsskapande politik kan även utföras för att vinna legitimitet hos allmänheten och marknadsföra organisationen utåt. Utöver meningsskapande så finns det ytterligare många olika av anledningar till varför politiker fattar otydliga och icke-instrumentella beslut men det ges inget utrymme min uppsats.

2.4.4 Rationalitetens två typer

Inom vetenskapen finns det två begrepp för rationalitet som är viktiga i det moderna samhället. Det första är värderationalitet. Innebörden här är att man prövar utsagor genom att moraliskt utvärdera hållbarheten bakom argumenten. Den andra typen är mål- och medelrationalitet. Det går ut på att man söker den mest effektiva och bästa vägen till målet, här är målet inget bekymmer, bara medlet är lagligt och effektivt. Det finns ett tydligt inslag av instrumentalism i den andra typen av rationalitet som här presenteras. Det är den andra definitionen av rationalitet jag ämnar att använda mig av under hela denna uppsats. Då det är den som dominerar det västerländska samhället och det inte är vettigt att definiera sig bort från vardagligt språkbruk (Lundquist 1992d sid. 170, Lindblad 1981 sid. 69).

3 Teoretiskt ramverk

Det är viktigt att försöka förhålla sig neutral till det man undersöker. Det är något som otaliga forskare och vetenskapsmän instämmer i. För att ta fasta på detta bör så lite som möjligt tas för givet. Ibland är det fruktsamt att ifrågasätta även det som av många anses vara helt självklart. I ett försök att problematisera och komplementera synen på samhällets styrning och organisering så har jag valt att konstruera ett ramverk med två idealtyper som ska fungera som analysverktyg i denna uppsats.

Den första idealtypen, den rationellt instrumentella, känns självklar att ta inkludera. Den har sin grund i den instrumentellt rationalistiska dominansen inom organisationsforskning och en rad andra vetenskaper. Under de senaste decennierna har rationalistiska intressen tenderat till att stå i fokus i den allmänna sektorn i västerländska demokratier men även i andra sektorer i samhället. (Røvik 2000 sid. 39, Flyvbjerg 1991 sid. 69, Ryan 1999 sid. 43, Lundquist 1991 sid. 7). Røvik påpekar att vissa forskare hävdar att detta perspektiv är så dominant i hela samhället att man talar om en hegemoni (Røvik 2000 sid. 39). Lundquist betonar dominansen för den instrumentella rationalismen med följande citat.

”Better government is synonymous with more efficient organizations and more sophisticated management approaches” (Lundquist 1994 sid. 11).

Min inspiration till ifrågasättandet av den dominerande synen på samhälle och styrning kommer från det nyinstitutionalistiska perspektivet, främst i form av March & Olsens bok *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*. Den skrevs som ett försök att utmana det dominerande perspektivet inom politik och organisationsteori i spåren av Weber, rational choiceteorin och diskursen inom managementlitteraturen (March & Olsen 1989 sid. 171, Ryan 1999 sid. 43). I samband med behaviouralismens och rational choiceteorins dominans i amerikansk statsvetenskap efter andra världskriget så minskade statsvetenskapens fokus på institutioner. Det var ett tydligt trendbrott eftersom institutionerna vid den tidpunkten hade varit viktiga studieobjekt för statsvetenskapen ända sedan Platon och Aristoteles tid. Det som ersatte institutionernas betoning var fokus på individanpassning och begrepp inlånade från nationalekonomin (Flyvbjerg 1991 sid. 69, March & Olsen 1989 sid. 135).

För närvarande finns det ett stort behov inom statsvetenskapen att behandla värdefrågor, eftersom det går att konstatera en klar snedvridning inom ämnet. Snedvridningen är markant till fördel för rationalitetsvärdena och dominerar både förvaltningsforskning och praktisk förvaltning (Lundquist 1994 sid. 11).

Det nyinstitutionalistiska perspektivet syftar till att åstadkomma en mindre reduktionistisk syn på politiken. För att minska reduktionismen bör politik ses

som något mer än bara aggregat av individuella nyttomaximerande intressen. Institutionerna bör spela en viktigare roll i samhället, de bör komplettera dagens individfokus menar nyinstitutionalismen (March & Olsen 1989 sid. 171).

För att åstadkomma en brytning på det ensidiga betonandet av rationalitetens ideal i samhället vill nyinstitutionalismen lyfta fram vikten av meningsskapande handlingar och symboliska beslut. Dessa handlingar och beslut bör beaktas för sin betydelse för demokrati och legitimitet i offentlig verksamhet (Lundquist 1994 sid. 124, March & Olsen 1989 sid. 49). Det är helt enkelt viktigt att inte ta för givet att all politik är instrumentellt betingad och rationellt kalkylerad (Lundquist 1994 sid. 124, Lundquist 1993 sid. 160).

Med hjälp av de nyinstitutionalistiska insikterna i kombination med det rationalistiska perspektivet formulerar jag ett teoretiskt ramverk med två idealtyper för synen på styrning:

1. Den rationellt instrumentella.
2. Den symboliskt meningsskapande.

3.1 Om idealtyper

Vi kan aldrig komma till en exakt slutsats om hur många olika typer av motiv bakom förd politik det egentligen kan finnas. Renodlingen i de två typerna i denna uppsats är formulerade endast som ett hjälpmedel för att exemplifiera och för att underlätta analysen och tolkningen av intervjuerna.

Fördelen med ramverket jag konstruerat är att idealtyperna kan hjälpa till med två saker. För det första att förtydliga det faktum att all politik som implementeras inte är av rationell och nyttomaximerande art. Lundquist betonar vikten av symboliska handlingar i politiken med följande ord.

”Bortser man från det meningsskapande i symbolpolitiken så avhänder man sig möjligheten att förstå politiken i dess helhet.” Lundquist 1994 sid. 125

För det andra hjälper idealtyperna till med att förstå och analysera hur målstyrningsprocessen motiveras i Lunds offentliga förvaltning. Viktigt att påpeka är att idealtyper inte nödvändigtvis äger en exakt motsvarighet i verkligheten. Med idealtyper i samhällsvetenskapen menas ingen perfekt empiriskt grundad beskrivning av en företeelse. Snarare bör idealtyper ses som ett instrument för renodling och tydliggörande (Bergström & Boréus 2000 sid. 158). De strukturerar och sammanfattar det väsentliga i ett fenomen. Idealtyper bör ses som teoretiskt härledda tankebilder som lyfter fram något fundamentalt (Lundgren 1998 sid. 63).

En kritik som riktas mot alla former av klassifikationsscheman är det kan vara oklart om klasserna verkligen skapades innan undersökningen genomfördes eller om klasserna är ett resultat av själva undersökningen. Är modellen resultatet av undersökningen så går den självklart inte att använda i analysen (Bergström &

Boréus 2000 sid. 170). Beviset i denna uppsats för att jag gjort klassificeringen innan intervjuerna genomförts utgörs av de kassetband där jag spelat in mina intervjuer.

3.1.1 Skillnad på teoretiska modeller och verkligheten

Jag är medveten om att mitt förslag till ramverk inte nödvändigtvis överrensstämmer till fullo med verkligheten, det är en tydlig förenkling av den. Men för att göra en modell så måste man ju förenkla, alla modeller är förenklade bilder av verkligheten (Premfors 1989 sid. 69, Ward 2002 sid. 69). Lindblad definierar begreppet modell som följer: *förenklad och abstrakt återgivning av fenomen, vari endast de väsentliga dragen i dess struktur ingår* (Lindblad 1981 sid. 170). Jag betonar återigen att uppdelningen i idealtyper är för att kunna tydliggöra, diskutera och analysera trender och tendenser i förvaltningen. De är inte till för att dra slutsatsen och hävda att verkligheten ensidigt är orienterad mot instrumentell eller symbolisk styrning i fallet Lunds kommun.

3.1.2 Den kommunala organisationens uppbyggnad

Den kommunala organisationen är i teorin en organisatorisk enhet uppdelad med specialisering i olika sektorer. Politikerna avgör vad som skall utföras i verksamheterna och förvaltningen står för utförandet. Detta kan sägas vara den kommunala organisationens generella och idealtypiska ram. Men i verkligheten existerar knappast denna tydliga rolldelning, som enkelt ses i teorin. (Montin 2006 sid. 103, Lundgren 1998 sid. 65).

Formellt har den kommunala förvaltningen byggts upp efter den rationalistiska organisationsteorins idealtyp. Organisationen får därmed en starkt hierarkisk karaktär, vilket medfört betydelse för vilka styrmetoder som används. De olika kommunala förvaltningsområdena kan uppfattas som mer eller mindre fristående enheter i den kommunala organisationens löst sammanhållna paraplyorganisation. Det finns knappast någon annan typ av organisation i det svenska samhället som uppvisar samma grad av komplexitet som en kommun (Lundgren 1998 sid. 67, Rombach 1991 sid. 36).

3.2 Den symboliskt meningsskapande idealtypen

Denna idealtyp bottnar i den nyinstitutionella teorin och utgår från att de viktigaste värdena inom offentlig organisering är legitimitet och rättsäkerhet. Men i det moderna samhället går det inte heller att bortse från kraven på effektivitet och produktivitet. Kommunerna har svårt att nå legitimitet om de insamlade resurserna inte allokeras effektivt. I denna idealtyp så betonas alltså både det som

Lundquist kallar processvärden och demokrativärden, de anses i denna idealtyp båda vara viktiga för förvaltningen och samhället i stort (Lundquist 1994 sid. 10).

Det offentliga legitimitet bestäms till stor del av medborgarnas bedömning av förvaltningens sätt att fungera. Så för att legitimera verksamheten behövs förutom rationalitet även beslut av symbolisk och meningsskapande art. Legitimitet kan uppnås på två olika sätt. Det första är genom att besluten når de mål som satts upp för verksamheten, helt enkelt måluppfyllnad. Det andra sättet att uppnå legitimitet är genom att visa att besluten är fattade på ett moraliskt godtagbart sätt. Båda dessa funktioner skickar tydliga signaler till samhället vad förvaltningen vill uppnå. Dessa symboliska komponenter är viktiga aspekter i det sätt som institutioner utvecklar en gemensam kultur och vision om framtiden. En grund som i ett längre perspektiv kan underlätta för måluppfyllnad, kontroll och utveckling (March & Olsen 1989 sid. 49, Lundquist 1994 sid. 25).

Uppfattningen i denna idealtyp likt i nyinstitutionalismens är att mänskligt handlande anses motiveras utifrån normer och regler i samhället och inte konsekvensberäkning. Med ordet regler menas här en mycket bred samling begrepp. Det kan vara rutiner, konventioner, strategier, roller, lagar, identiteter, koder, kulturer och paradig (Lundquist 1987 sid. 34, March & Olsen 1989 sid. 22). Applicerbarheten av detta mycket vida begrepp *regler* är något som March & Olsen fått kritik för. Problemet är att begreppet är så löst definierat att det går att applicera på i princip vad som helst. Det mister därmed en stor del av sin analytiska användbarhet. Komplexiteten i begreppet *regler* kan rimligtvis jämföras med att rangordna och kalkylera utkomsten av alla möjliga handlingsalternativ på det sätt som rational choice-teorin föreskriver (Christensen & Røvik 1999 sid. 167, Ward 2002 sid. 68).

Uppfattningen att människor anses agera utefter normer och lagar för att passa in är inte anmärkningsvärd i sig. Men i ett modernt samhälle som domineras av rationalistiska ideal, där borde normen som förväntas av människors agerande vara just att de ska handla i enlighet med ett rationalistiskt konsekvenstänkande (Christensen & Røvik 1999 sid. 159). Här ser man återigen tydligt hur det rationella paradigmet slår igenom utanför den rationella idealtypen.

Att ett beteende är regelstyrt innebär dock inte att det är trivialt och ogenomtänkt. Regelstyrt beteende kan ses som återspeglade av kumulativ erfarenhet inom organisationen. Genomtänkt politiskt beteende likt annat beteende kan beskrivas i termer av plikter, krav, roller och regler (March & Olsen 1989 sid. 22).

Ett stort problem för denna idealtyp är att värdena som ska beaktas kan stå i strikt motsättning till varandra. Att värna demokratiska och rättsäkra processer kan t.ex. tydligt påverka kostnadseffektivitet och total verksamhetsoutput. Då mindre av de offentligt insamlade resurserna läggs på produktion av verksamhet.

Det är också svårt att få fram en bästa lösning på problematiken med tidsperspektivet. Hur mycket av de insamlade resurserna ska läggas på planering och utvärdering? Om t.ex. 99 % av de inkommande resurserna direkt viks åt att producera verksamhet så blir det i det korta perspektivet mycket verksamhet per krona. Men på flera års sikt så kan allt detta hårda arbete som läggs ner ju vara onödigt. Tekniken och samhället i stort går ju framåt. Det kostar resurser att hänga

med i denna utveckling. Om man kontinuerligt lägger resurser på utvärdering och utveckling av verksamheten så kan man följa med i utvecklingen och i ett längre perspektiv spara in på mycket resurser på arbete som slipper utföras i onödan. På så sätt garanteras mer verksamhet för mindre resurser på längre sikt. Men hur det offentligas ansvar här ligger och vilken tidsaspekt de bör ta i beaktan är nog att betrakta som minst sagt oklart.

3.3 Den rationellt instrumentella idealtypen

Influenserna till denna idealtyp hämtas från Taylors scientific management, klassisk administrations- och byråkratiteori efter Woodrow Wilson och Max Weber samt rational choice (Hill & Hupe 2002 sid. 31, Jacobsen & Thorsvik 2002 sid. 22, Ward 2002 sid. 68).

Den fundamentala idén för den rationellt instrumentella idealtypen är att organisationer bara är redskap för att effektivt åstadkomma beslut, verksamhet och tjänster. Människor som befinner sig i organisationerna förutsätts kunna fatta fullt rationella nyttomaximerande beslut i enlighet med sitt egenintresse. Bara de får tillgång till all information relevant för valet. Detta gäller oavsett hur avancerad frågan är och helt oberoende om frågan är känslig eller inte (Røvik 2000 sid. 31, Ward 2002 sid. 68). Även om rationalismen är starkt tongivande i samhället så har beslutsaxiomet inom rational choice varit starkt ifrågasatt och kritiserat från flera olika håll. (Hague & Harrop 1987 sid. 289, Ward 2002 sid. 73, Lundquist 1993 sid. 160, Jacobsen & Thorsvik 2002 sid. 370). Kritiken i sin tur har lett till en ombearbetning och en subdisciplin inom rational choiceteorin med lanseringen av begreppet bounded rationality eller begränsad rationalitet. Där tas hänsyn till att människor inte har förmågan att förutse alla möjliga utfall av handlingsmöjligheterna. Människan anses inte heller alltid sträva efter total måluppfyllnad utan nöjer sig för det mesta med den första tillfredsställande lösningen som uppenbarar sig i situationen. Inom bounded rationality finns även uppfattningen att det kan vara fullt rationellt att inte försöka samla in all möjlig information om ett problem inför ett val. Insamlandet av information i sådan mängd anses i detta perspektiv som mycket tidskrävande och resursslukande. Därför är det alltså rationellt att avstå från sådana aktiviteter (Jacobsen & Thorsvik sid. 375, Ward 2002 sid. 73, Hague & Harrop sid. 289).

Oavsett om rationaliteten är begränsad eller ej så är den inneboende utvecklingsoptimismen hög inom den rationellt instrumentella idealtypen. Idealet innefattar en stark tro på konstant förändring och förbättring som uppnås med hjälp av aktörer som är kunniga och förnuftiga, samt har förmåga och vilja för inläring (Røvik 2000 sid. 31).

Ledningen i en organisation uppfattas som nästan helt fri att välja åtgärder och redskap för att vid varje tidpunkt kunna säkerställa att organisationen strävar åt det för stunden mest gynnsamma hållet. Synen på organisationens legitimitet och dess möjligheter att ens överleva är intimt kopplat till dess förmåga att vara effektiv och lösa problem (Røvik 2000 sid. 31, Lowndes 2002 sid. 99).

Anledningen till varför olika styrformer försvinner helt enkelt är för att de konkurreras ut i vad som liknar en evolutionär process. Detta eftersom kraven på ständigt mer effektiva och därmed bättre styrformer hela tiden ökar i det moderna samhället. Genom konkurrens och selektion i förhållande till målen som ska uppnås väljs ständigt rätt typ av organisering i en sann rationalistisk anda. De styrformer som inte visar upp resultat med bästa kostnadseffektivitet i förhållande till målen överges helt enkelt, för att kanske omprövas i ett senare skede (Røvik 2000 sid. 36).

Korrekt applicerad så blir är den önskade outputen framför andra i denna idealtyp givetvis ekonomisk effektivitet. Om man ska dra denna idealtyp till sin spets och ersätta minsta lilla krav på legitimitet och demokrati i förvaltningen med enbart krav på rationalism och kostnadseffektivitet. Då blir de politiska problemen snabbt transformerade till rent administrativa problem istället. Grundsynen på politik är negativ och det syns tydliga spår från Adam Smiths teori om den osynliga handen. Smith förutspådde att minskad statlig inblandning ökar välbefindandet i samhället. Politiken reduceras här till att uppfattas endast som en restriktion på den ekonomiska rationaliteten. (Lundquist 1994 sid. 12, Södersten 1978 sid. 27).

4 Intervjusvar

När det gäller frågan vad styrning är så påpekar alla fem respondenterna att det är mycket svårt att svara på frågan vad styrning innebär. Ingen är ens i närheten av Lundquists definition av styrning från boken Implementation Steering, även den definition som finns under sektion 2.4 i metodkapitlet, att styrning är en aktörs medvetna försök att påverka en annan aktör. Endast en person försöker som svar på frågan ge en bred och analytiskt användbar definition på det svårdefinierade begreppet.

”Styrning är ungefär som makt skulle jag vilja säga. Det är när A gör något som A inte annars skulle ha gjort. Gör A något som den ändå skulle ha gjort så kan man inte tala om styrning. Det är när man får någon att göra något som de inte annars skulle ha gjort, då styr man dem och påverkar dem. Man påtvingar dem sin vilja.” - Planeringschef på Lunds kommuns stab

Resterande respondenter svarar att styrning innebär hur de i sin yrkesroll förhåller sig till sina chefer, medarbetare och underordnade. Ett av de svaren som ges säger att styrning varierar enormt mellan olika perspektiv, varpå förhållandet för den egna positionen beskrivs.

4.1 Vad är Målstyrning?

Vad målstyrning innebär finns det inte heller här någon enhetlig uppfattning om. Två av respondenterna tycker att målstyrning främst går ut på att skilja tjänstemännen från politikerna och att det fungerar bra i det nuvarande systemet. De betonar att det i Lunds kommun finns en stor portion tillit till den motsatta parten inom båda lägren. Det är också mycket viktigt att kunna ha en dialog parterna emellan trots åtskillnaden.

Övriga svar visar mest på att det som kännetecknar målstyrning är graden av precision i styrningen. De upplever det som positivt att precisionen inte är hög och att det finns ett utrymme på varje enskild nivå för tolkning av vad som är bästa vägen för att nå måluppfyllnad.

”Processen med målstyrning måste hela tiden problematiseras, granskas diskuterats och vara under omstöpning. Det är ingen statisk modell, hela tiden görs småändringar” - Förvaltningschef Barn och Skolkontor Lund Östra

4.1.1 Hur motiveras målstyrning i kommunens arbete?

I denna fråga är de svarande mer eniga. Fyra av fem uttrycker tydligt att det inte verkar gå att organisera kommunens arbete på något annat sätt. De menar på att samhället ändrats mycket sedan 60- och 70-talet. Numera är samhället alldeles för komplext för detaljstyrning. Samtidigt har även det offentliga åtagandet breddats, vilket gör att politiker inte längre kan fatta beslut på samma sätt och därmed detaljstyra verksamheten. Uppfattningen verkar rentav linjär. Detaljstyrningens tid är över och nu är det målstyrningens tid att dominera. De intervjuade har svårt att förstå att folk skulle stå ut med detaljstyrning som norm om man jämför med hur samhället ser ut i övrigt idag. Målstyrning motiveras genom att det underlättar individanpassning och i stort är en anpassning till samhällets utveckling.

Det femte och lite annorlunda svaret påpekar att det finns fler styrformer i kommunen, allt är inte bara målstyrning. Motiveringen för målstyrning kopplas samman med legitimiteten för hela verksamheten, och stöds av underlättad insyn utifrån. Målstyrning fungerar även som en plattform för medverkan för grupper som inte är att anses som traditionella styrinstanser. Exempelvis föräldrars möjlighet att påverka utformningen av skolverksamheten.

4.1.2 Instrumentellt eller symboliskt motiv för målstyrning?

Om man tolkar och renodlar svaren i ljuset av de två idealtyperna så svarar endast en person att det går att göra en avvägning mellan de instrumentella och de symboliska vinsterna med målstyrning. I det svaret tas det tydligt ställning för de instrumentella vinsterna genom att styra med målstyrning.

”Det är instrumentellt betingat, som en avgränsning. Genom att den professionella verksamheten möter den lekmannastyrda.” – Förvaltningschef Renhållningsverket

De resterande svaren menar att det inte går att avgöra eller skilja det instrumentella och det symboliska perspektivet åt. Målstyrning innehåller stora delar av dem båda. Det är omöjligt att särskilja på sådana saker det handlar snarare om en dubbel effekt än något annat.

”Ibland menar lärare att det är svårt att motivera eleverna att göra saker som inte betygssätts t.ex. i demokratiprojekt. Det sätts inget betyg i demokrati men demokrati är det som kungsparagrafen i läroplanen handlar om. Man måste tänka både instrumentellt och symbolmässigt.” - Utvecklingsledare Barn och Skolkontor Lund Östra

”Att hålla ihop en kommunal organisation det tror jag sker delvis med hjälp av visioner och symbolik, för att få organisationen att kraftsamla sig. Då är vi genast över i det instrumentella, att använda det för att få ut mer nytta i vår organisation.” – Planeringschef Lunds kommuns stab

4.1.3 Fördelar med målstyrning?

Fördelarna med målstyrning är relativt entydiga mellan respondenterna. Målstyrning (kontra detaljstyrning som de alla jämför med), uppfattas följa hur samhället förändrats i stort under de senaste decennierna. Målstyrning underlättar ansvarsutkrävande och ger ett avlägset mål att sträva mot vilket hjälper till att motivera de som arbetar i offentlig sektor. Det mest positiva med målstyrning anses vara det att majoriteten av beslut fattas på rätt nivå, av personal med rätt kompetens. Det är folk som är kunniga om sopbilar som ska bestämma vilka bilar som ska köpas in, inte politikerna. Det är folk som är duktiga pedagoger som ska bestämma vilka bestraffningar som bör utdelas när elever bryter mot reglerna, inte politiker. Det är konstkännare som ska välja vad som ska ställas ut i konsthallen, inte politikerna.

”Fördelen med målstyrning är att man använder kunskapen på rätt sätt, man lägger kraften på rätt frågor.” – Utvecklingsstrateg Kultur och fritid

”Vi finns inte till för vår egen skull utan för att ge medborgarna den service och stöd som de efterfrågar, möta deras behov. Målstyrning följer hur människor uppfattar samhället i stort.” - Förvaltningschef Barn och Skolkontor Lund Östra

4.1.4 Nackdelar med målstyrning?

När det gäller nackdelar med målstyrning så framförs det i intervjuerna i huvudsak två åsikter från alla respondenter. Dels åsikten att målstyrning kan innebära något negativt då den kan vara en grund för missförstånd. Tolkningsutrymmet bäddar för att aktörerna tolkar efter sina egna förutsättningar, detta kan leda till, tolkningskonflikter och målkonflikter i verksamheten. En annan nackdel som nämns upprepade gånger är svårigheten med att utvärdera verksamhet som skola, barnomsorg eller kultur- och fritidsprojekt. Det är inom målstyrningens ramar inte tydligt hur man på ett allmängiltigt sätt bör operationalisera och utvärdera en framgångsrik skolverksamhet. Hur ska man kunna mäta skolans måluppfyllnad med en hög reliabilitet?

”Jag tror vi måste ha ett mycket bredare tänk kring överhuvudtaget hur vi ska utveckla och förändra och styra i våra organisationer. [...] Målstyrning passar inte alltid, vi behöver mer fantasi och större förståelse kring det hela.”
Planeringschef Lunds kommuns stab

”Nackdelen är att om man förstår fel och får fel fokus i sina mål, då är det risk för att man tappar kontrollen. Denna verksamhet är enkel, hämta soptunnor och se till att folk återvinner i högsta möjliga grad. Vår verksamhet måste betraktas som enkel, man kan räkna och mäta på allt. [...] Skolan har det inte lika lätt!”
Förvaltningschef Renhållningsverket

4.1.5 Utvärdering inom ramen för målstyrningen?

Alla respondenter menar att återkoppling och utvärdering är viktigt för kommunens fortsatta utveckling, men endast tre menar på att återkopplingen fungerar tillfredsställande. De andra två svaren menar på att återkopplingen kan göras mycket bättre. Detta genom att tänka mer långsiktigt och verkligen sträva efter att ta till sig all information som ges genom utvärderingarna. Det görs inte i tillräckligt hög grad menar de två mer kritiska svaren. De ser återkopplingen som starkt förknippad med kommunens legitimitet. De anser det som mycket viktigt att kunna redogöra för exakt hur man spenderat alla resurser och hur mycket verksamhet och service som producerats därigenom.

4.1.6 Alternativ till målstyrning?

Det verkar inte alls finnas några alternativ till målstyrning enligt respondenterna. Några påpekar dock att långt ifrån all styrning är målstyrning inom kommunen. Även om det är den klart dominerande styrformen. Kritiken mot systemet verkar inte gå ut på att någon vill avskaffa målstyrningen och införa något annat. Kritiken av kommunens styrning är riktad mer i dimensionerna vad som ska vara privat och vad som ska vara offentligt. Det förekommer även punktkritik av enskilda små fenomen inom målstyrningen. Ett exempel på detta är att två respondenter säger att det finns för många policydokument i kommunen. Ingen av de fem respondenterna kan föreställa sig något annat sätt att styra kommunen på. Målstyrning som norm är i princip helt okritiserad i intervju svaren.

4.2 Hur motiveras arbetet med policydokument i kommunen?

Angående policydokumenten i kommunen så är fyra av de intervjuade tydligt överrens i att policydokument används för att tjänstmännen ska engageras till att tolka och diskutera värdefrågor och regler. De menar att kommunen försöker skapa processer på det lokala planet, så varje arbetsplats själv får ta ställning till och processa informationen och värderingarna som policydokumenten innehåller. Dokumenten måste bearbetas lokalt för att få genomslagskraft igenom hela kommunens verksamhet säger dem. Även det mest välskrivna policydokumentet är ju helt verkningslöst om ingen känner till det.

Det femte svaret innehåller en annan uppfattning om motivet för kommunens användning av policydokument. Arbetet med dem uppfattas här istället som legitimitetsbildande utåt. Dokumenten används för att signalera och stärka upp nämndens och kommunens varumärke.

4.2.1 Instrumentellt eller symboliskt motiv för policydokument?

När det gäller om kommunens arbete med policydokument i huvudsak är instrumentellt eller meningsskapande så svarar tre av respondenterna att arbetet är meningsskapande. Motivet till detta är att policydokumenten förenar, motiverar och stödjer tjänstemännen. De uppmanar till diskussion och interaktion i en professionell process.

”Till största delen meningsskapande, de skapar en gemensam uppfattning vart vi är på väg och vad vi önskar. [...] Det kommer in en liten tendens till kontrollperspektiv, men mer meningsskapande definitivt.” Planeringschef Lunds kommuns stab

De andra två respondenterna menar att det inte går att skilja på det instrumentella och det meningsskapande i arbetet med policydokument för det genomsyras tydligt av båda idealtyperna.

4.2.2 Fördelar och nackdelar med policydokument

Fördelen med policydokument är främst två saker menar de intervjuade. Två av dem lyfter fram legitimiteten i arbetet. Det är enkelt att få insyn i en transparent process och även lekmän kan kritisera och ifrågasätta verksamhet utifrån officiella policydokument. En av dem tillägger att hon ser möjligheten till delaktighet på detta plan som en förutsättning för ett demokratiskt samhälle.

De tre andra menar snarare att fördelen är just att det förenar folk på arbetsplatserna och motiverar dem att verkligen behandla och diskutera värdefrågor och regler för verksamheten. Processen med diskussion som leder till intersubjektiva slutsatser på arbetsplatsen värderas här mycket högt.

När det gäller nackdelarna med policydokument så finns det ingen gemensam uppfattning. Alla fem gav helt olika svar på frågan. Nackdelarna angavs vara allt från att de är svåra att följa upp eller att de kan leda till missförstånd. Men även att det är för lite styrning i innehållet, att de kan vara helt verkningslösa samt den sista åsikten att det inte finns några nackdelar alls med policydokument om dem används på rätt sätt. För om de används korrekt och det ändå uppdragas en motsägelse bland dem då är det bara att diskutera sig fram till en lösning och korrigera dokumenten säger respondenten.

5 Analys

Detta kapitel innehåller analys och klassificering av det empiriska materialet efter de två tidigare presenterade idealtyperna. När båda de idealtyper som ska hjälpa med att tydliggöra intervjumaterialet innehåller rationalitet så har det bitvis varit svårt att kategorisera till stöd för den ena idealtypen. Från början var tanken att idealtyperna skulle vara mer kontrasterande men det hade varit en alldeles för kraftfull förenkling att helt eliminera rationaliteten från den symboliskt meningsskapande idealtypen. Synen på det offentliga funktionen uppfattade jag som för komplicerad i det perspektivet för att bara reduceras till legitimitet och meningskapande.

5.1 Uppfattningar om styrning

När det gäller synen på styrning i undersökningen så är det trots de renodlade idealtyperna svårt att tolka resultatet tydligt i någon riktning. Den enda som försökte sig på en allmängiltig definition av begreppet styrning gjorde det klassiska misstaget som Lundquist varnar för, den intervjuade definierade styrning automatiskt som styrning med framgång (Lundquist 1987 sid. 35). Men om styrning bara förelåg när man påverkar någon dit man vill, är det då inte styrning när man försöker styra mot ett mål men misslyckas? Om styrning alltid innebar att man fick någon att utföra det man ville. Varför skulle det då någonsin finnas behov av att ändra på styrning? Förutom då när externa faktorer påverkar förutsättningarna.

Inte heller angående svaren vad målstyrning är går det att tolka in en enskild tendens mot en av idealtyperna, tendenser åt båda håll är representerade i svaren. Det var kanske inte heller så väntat med en gemensam uppfattning här. Om inte de statsvetenskapliga forskarna kan enas om vad målstyrning är så är det kanske inte heller så konstigt om tjänstemännen inte kan det. Uppfattningen om att politiker och tjänstemän ska hållas åtskiljda är ett tydligt exempel på en uppfattning i linje med den instrumentellt rationalistiska idealtypen. Det var en stark uppfattning hos Woodrow Wilson att uppdelning mellan politiker och tjänstemän var att föredra. Det skulle enligt honom garantera att inte implementeringsprocessen skulle kunna förvräma målen uppsatta av makthavarna (Hill & Hupe 2002 sid. 31).

Detta står i stark kontrast till den uppfattning som presenteras av forskare med mer kritisk hållning till det rationalistiska idealet som hävdar att det är svårt att i praktiken skilja politiker och tjänstemän åt. Bara en sådan sak som att tjänstemännen är med och arbetar fram eller tar initiativ till de olika besluten som

politikerna sedan tar ställning till visar på hur svårt det är att skilja dem båda åt (Montin 2007 sid. 103, Sannerstedt 2001 sid. 27).

Tre personer uttryckte under intervjuerna uppfattningen att målstyrning främst är en styrform med låg precision, som betonar och ger utrymme för problematisering och diskussioner på arbetsplatserna. Vilket hjälper legitimeringen av verksamheten och bekräftar de formellt fattade besluten. Den uppfattningen är tydligt i linje med den symboliskt meningsskapande idealmodellen (March & Olsen 1989 sid. 49). Således blir det sammanlagt ingen tydlig uppfattning på vad målstyrning är, svaren pekar åt båda håll.

På den direkta frågan huruvida målstyrning uppfattas som främst rationellt eller symboliskt tolkar jag svaren som att det inte finns en klar uppfattning till stöd för endera idealtyp. Fyra av fem intervjuade svarar att de tydligt ser både rationella och meningsskapande fördelar med målstyrning och att det inte går att göra en uppdelning däremellan. Processen är klart bestående av båda detaljerna. De ses som sammanlänkade och beroende av varandra. En annan intressant detalj här är att den enda som tydligt uttalar sig för de rent instrumentella vinsterna med målstyrning är förvaltningschef på renhållningsverket. Den arbetsuppgift han har skiljer sig mycket från de andra intervjuade som jobbar inom skola, kultur- och fritidsförvaltningen samt kommunstaben. Avviker hans syn på målstyrningen kanske just på grund av att det är den tekniska sektorn han jobbar i? Teknisk verksamhet har ju fördelen att man kan räkna och sätta en siffra på utfört arbete, det går ju inte för en dagisfröken eller en vårdare på ett ålderdomshem. Att operationalisera begreppet *god läsförmåga* hos femteklassare är svårt i praktiken, för att inte säga omöjligt. Men att för renhållningsverket t.ex. implementera målet att *markant minska utsläppet av koldioxid* i verksamheten är relativt enkelt. Just på grund av att verksamheten är av sådan typ att den går att mäta in i minsta detalj och det över hela förvaltningens verksamhet. Dock är ju utvärderingar av kommunövergripande mål t.ex. jämställdhet och likabehandling på arbetsplatsen givetvis lika svåra att utvärdera på renhållningsverket som inom andra förvaltningsdelar. Men när det gäller den förvaltningsspecifika verksamheten får nog tekniska förvaltningar anses ha det lättare i att formulera och utvärdera graden av måluppfyllnad. Det faktumet borde spela roll på uppfattningen av målstyrningens karaktärisering.

Angående fördelar, nackdelar och alternativ till målstyrning så är det svårt att tolka tendens åt endera idealtypen. Svar åt mot båda idealtyperna finns även här och det går helt enkelt inte att tolka en övervikt åt något håll.

När det gäller utvärdering av målstyrningen så finns det en tendens mot idealtypen symboliskt meningsskapande. Det är den stora betoningen av legitimitet och transparens som påverkar resultatet i den riktningen. Att vara öppen med uppföljningarna så medborgare kan se vad resurser läggs på och i förlängningen påverka förvaltningen kan endast ses som ett värnande om demokrati och transparens något som ju den symboliskt meningsskapande idealtypen har betydligt mer inslag av än den instrumentellt rationalistiska. Men det verkar finnas skillnader verkar finnas mellan mjuk och hård sektor. Dock är det ju så att i mitt material så finns det endast en representant för den tekniska

sektorn. Så det går inte att dra för stora slutsatser av att representanten för den tekniska sektorn återigen avviker från de andra fyra.

Det är bara en intervjuad som ser uppföljningen av policydokument som något svårt. Det är personen i materialet som är chef för en teknisk verksamhet. I vanliga fall är hans verksamhet enkel att följa upp. Han kanske är ovan att följa upp saker som inte går att mäta exakt i kilo och sekunder? De andra som jobbar i mjukare sektor verkar inte ha problem med att följa upp sådant eftersom de är vana att behandla och utvärdera svåroperationaliserade fenomen.

5.2 Uppfattningar om policydokument

När det gäller intervjusvaren kring policydokumenten så är det tydligt att det vid varje frågeområde uttalas uppfattningar som stämmer bra överens med den symboliskt meningsskapande idealtypen. Återigen så är det de fyra inom den sektor som jobbar med människor som uttrycker åsikter i samklang med den idealtypen. Deras betoning av betydelsen av diskussion och problematisering som den stora vinsten med policydokument stämmer mycket väl överens med den symboliskt meningsskapande idealtypen. Det är dock värt att notera att den enda som arbetar inom teknisk sektor av de intervjuade mer än något annat ser policydokument som legitimitetsbärare ut mot allmänheten. Men även det är ju ett tecken på en uppfattning i den symboliskt meningsskapande idealtypen om än svaret är annorlunda mot de andras. Det går inte att säkra slutsatser från en enda källa men det är värt att notera att det nästan hela tiden är den enda representanten för den tekniska sektorn som sticker ut gentemot de andra intervjuade.

Den enda punkten angående policydokumenten där man inte kan fastslå en klar uppfattning hos intervjusvaren är angående policydokumentens eventuella nackdelar. De fem svaren här är alla mycket olika och det går inte att uttolka uppfattningar i riktning mot någon alls av de två idealtyperna. Enligt min tolkning så ändrar dessa spridda svar dock inte helhetsbilden av policydokumenten. I stort så är det tydligt att den symboliskt meningsskapande idealtypen dominerar uppfattningarna av policydokumentens betydelse för målstyrningen och förvaltningen. De problem som nämns, betonas inte heller särskilt starkt och utgör inga stora risker för legitimiteten eller effektiviteten i kommunen. Det framkommer dock tydligt att kommunens arbete med policyprocesser har förutsättningar till att förbättras på flera punkter.

6 Avslutning

Sammanfattningsvis så framstår det som att den främsta anledningen till varför målstyrning används idag är för att det är en förutsättning för att kunna ge individanpassad service. Samhället idag är väldigt annorlunda och mer komplext än för 30 år sedan.

Det fanns inte en klar uppfattning till stöd för bara en idealtyp i uppfattningen kring styrning och målstyrning. De intervjuade visade att deras uppfattningar kunde klassificeras med drag av båda idealtyperna. Men när det kom till just policydokumenten så tycker jag resultaten visar på ett tydligt samband med den symboliskt meningsskapande idealtypen. Svaren går inte att tolka på något annat sätt än till stöd för den symboliskt meningsskapande idealtypen. Policydokumenten är således till för att både styra instrumentellt, men även för att skänka legitimitet till samt lyfta fram samtalsprocesser för utveckling av verksamheten och för att kommunicera värden och visioner. Detta tycker jag visar att politikerna har förtroende för de fria experternas kompetens och tilltro till betydelsen av att de delar med sig av sina erfarenheter med varandra i dialog. I Lunds kommun fyller därför policydokumenten på samma gång flera viktiga funktioner. Det skiljer ju sig från dokument till dokument men på det hela taget så är policydokumenten att uppfatta som flera saker samtidigt. De är instrumentella verktyg, legitimerande dokument och en kommunikationskanal för politikerna mot både allmänheten och tjänstemännen.

6.1 Reflektioner

I ärlighetens namn så var resultaten från idealtypskategoriseringen inte så tydliga som jag första hade förväntat mig. Om jag skulle arbeta med dem igen så skulle jag gärna sträva efter att förbättra och vässa dem ytterligare så att resultaten av dem kan bli tydligare. Men hur man bör hantera rationaliteten inom den symboliskt meningsskapande idealtypen är inte en lätt fråga. Det går bara inte att helt bortse från kraven på rationalitet och effektivitet i det moderna samhället idag.

Det vore intressant att göra jämförelser mellan kommuner med dessa två idealtyper som grundstomme för komparationen. I sådana jämförelser tror jag att idealtyperna kan komma mer till sin rätt. Då de verkligen hjälpa till att strukturera upp intervjusvaren för komparation. Då skulle det gå att förstå och förklara mycket kring de olika organisationskulturerna i runt om i Sverige, om nu sådana existerar. Existensen av dem vill jag inte förutsätta, men med de två idealtyper jag formulerat så kan komparationen av kommunerna snabbt och enkelt börja. Ett

spännande och givande exempel vore att jämföra uppfattningarna hos chefstjänstemän i kommuner som länge dominerats av ett enskilt parti. Vilka skillnader är att finna i uppfattningar kring målstyrning och policydokument i kommuner som t.ex. länge varit dominerade av ett enda parti. Förekommer det signifikanta skillnader de kommunerna emellan? Med sådana jämförelser går det troligtvis att öka förståelsen av lokalpolitikens påverkan på samhället i det längre perspektivet. Den jämförelsen hade varit mycket spännande att utföra.

7 Referenser

Litteratur

- Bergström, Göran, & Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur
- Christensen, Tom, & Røvik, Kjell Arne, 1999. "The Ambiguity of Appropriateness" S. 159 – 177 i Laegreid, Per & Egeberg, Morten, (redaktörer) *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen* Oslo: Scandinavian University Press
- Devine, Fiona, 2002 "Qualitative Methods" S. 197-215 i Marsh, David, & Stoker, Gerry (redaktörer) *Theory and Methods in Political Science* New York: Palgrave MacMillan
- Elder, Charles & Cobb, Roger, 1983. *The political use of symbols*. New York: Longman
- Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Flyvbjerg, Bent, 1991. *Rationalitet og Magt, det konkrete videnskab. Bind I* Köpenhamn: Akademisk Förlag.
- Hague, Rod, & Harrop, Martin, 1987. *Comparative Government and Politics*. London: MacMillan
- Hill, Michael & Hupe, Peter, 2002. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage
- Jacobsen, Dag, & Thorsvik, Jan. 2002. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Johannesen, Asbjörn, & Tufte, Per Arne, 2003. *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber
- Lindblad, Ingemar, 1981. *Om den politiska vetenskapens grunder*. Stockholm: AWE/Gebers

- Lipsky, Michael, 1980. *Street – Level Bureaucracy, the dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage
- Lowndes, Vicky, 2002. "Institutionalism" S. 90-108 i Marsh, David, & Stoker, Gerry (redaktörer) *Theory and Methods in Political Science* New York: Palgrave McMillan
- Lundgren, Mats, 1998. *Den kommunala förvaltningen som rationalistiskt ideal*. Uppsala: Uppsala Universitet Sociologiska Institutionen
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Nordstedts juridikförlag.
- Lundquist, Lennart, 1994 *Statvetenskaplig förvaltningsanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering, An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1992a. *Förvaltning, Stat och Samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1992b. "Styrning" S. 199 i Jan Moen (red.) *Kommunal uppslagsbok* Stockholm: Bra Böcker
- Lundquist, Lennart, 1992c. "Målstyrning" S. 147-148 i Jan Moen (red.) *Kommunal uppslagsbok* Stockholm: Bra Böcker
- Lundquist, Lennart, 1992d. "Rationalitet" S. 170 i Jan Moen (red.) *Kommunal uppslagsbok* Stockholm: Bra Böcker
- March, James, & Olsen, Johan, 1989. *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Montin, Stig, 2007. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, Björn, 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo, 2001. "Den fungerande organisationen" S. 306-320 i Bo Rothstein (red.) *Politik som Organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag

Rövik, Kjell Arne, 2000. *Moderna Organisationer, trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.

Sannerstedt, Anders, 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken". S. 18-47 i Bo Rothstein (red.) *Politik som Organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm SNS Förlag.

Södersten, Bo, 1978. *Internationell Ekonomi*. Stockholm: Rabén & Sjögren

Trost, Jan, 1993. *Kvalitativa Intervjuer*. Lund: Studentlitteratur

Ward, Hugo, 2002. "Rational Choice" S. 65-89 i Marsh, David, & Stoker, Gerry (redaktörer) *Theory and Methods in Political Science* New York: Palgrave McMillan

Artiklar via ELIN

Ryan, James, 1999. "Rationality and implementation analysis", *Journal of Management History* vol. 5, nr 1, sid. 36-52

Övriga källor

Intervju med Ann-Britt Wall-Berséus 2008-03-04

Intervju med Matts Hansson Lund 2008-03-06

Intervju med Erik Rånlund Lund 2008-03-05

Intervju med Bitte Langéen 2008-03-05

Intervju med Lars Persson 2008-03-07

8 Bilaga

Intervjuguide

- Vad är styrning?
 - Vad är målstyrning?
 - Hur motiveras målstyrning i kommunen?
 - Fördelar med målstyrning?
 - Nackdelar med målstyrning?
 - Instrumentellt eller symbolmässigt betingat?
 - Utvärderingen i kommunen?
 - Alternativ till målstyrning?
-
- Hur motiveras arbete med policydokument i kommunen?
 - Fördelar med policydokument?
 - Nackdelar med policydokument?
 - Instrumentellt eller symbolmässigt betingat?