

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV004
HT06
Handledare: Tomas Bergström

Att missa målet

- en studie av kommunal målstyrning ur ett
demokratiperspektiv

Johanna Svensson

Abstract

The aim of this study is to illuminate and discuss a case of political steering, specifically Management-By-Objectives (MBO) in Swedish municipalities, from a democratic perspective. The essay examines a discrepancy between MBO in the Swedish municipalities and democratic theory.

To fulfil the aim of the study one leading politician and one leading civil servant from five municipalities have been interviewed on this matter. This material is discussed in the light of a democratic theory constructed specifically for this essay. The democratic theory consists of three main democratic values in the democratic process: debate, transparency and the ability to demand political accountability.

The main conclusion is that there is a contradiction in the use of MBO and the democratic values of debate, transparency and the ability to demand political accountability. MBO has resulted in a lack of debate and transparency and furthermore, it has made it increasingly more difficult to demand political accountability.

Nyckelord: styrning, målstyrning, kommuner, demokrati, tjänsteman, politiker

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1:1 Syfte och frågeställning	4
1:2 Avgränsning	5
1:3 Disposition	5
2. Bakgrund	6
2:1 Från detaljstyrning till målstyrning	6
2:2 Målstyrning som verksamhetsstyrning	6
2:3 Tidigare forskning	7
3. Teoretiskt ramverk	8
3:1 Perspektiv på styrning.....	8
3:1:1 Styrning av förvaltningen.....	8
3:1:2 Relationen politiker – tjänstemän	9
3:2 Demokratimodell.....	10
3:2:1 Debatt	12
3:2:2 Öppenhet	13
3:2:3 Ansvarutkrävande	13
4. Metodologiska val.....	15
4:1 Den kvalitativa fallstudien	15
4:2 Urval	15
4:3 Intervju som metod.....	16
4:4 Material	17
5. Analys.....	18
5:1 Målstyrning som styrning	18
5:2 Bilden av politik och förvaltning.....	20
5:3 Debatten som aldrig blev	21
5:4 Meningen med öppenhet.....	24
5:5 Det svåra ansvarstagandet.....	25
6. Avslutande diskussion.....	27

1. Inledning

All offentlig makt i Sverige utgår från folket (Regeringsformen 1:1)

Det kan tyckas aningen dramatiskt att inleda en uppsats om kommunal målstyrning med Regeringsformens portalparagraf. Det finns dock ofta skäl att återkomma till den svenska demokratis fundament. Att makten ska utgå från folket fordrar att folkets vilja förs fram av politiker som därefter styr förvaltningen i önskad riktning. Politikernas styrning av förvaltningen är således ett centralt demokratiproblem och politisk styrning ett intressant studieobjekt (Gynnerstedt 2000 s.118, Lundqvist 1994 s.24).

När målstyrning introducerades i svenska kommuner i slutet av 1980-talet sattes stort hopp till styrformens förmåga att transformera den kommunala förvaltningen. Bakgrunden var ett missnöje med vad som beskrevs som en detaljorienterad och ineffektiv styrning (Brorström & Rombach 2000 s.93). Redan när målstyrningen introducerades i kommunal förvaltning menade kritiker att målstyrning inte lämpade sig för offentlig förvaltning (se t.ex Rombach 1991). Målstyrning kom från företagsvärlden och kritikerna menade att styrning av företag och förvaltning var fundamentalt olika saker. Den offentliga förvaltningen måste bland annat ta särskild hänsyn till de demokratiska värdena och styrformen behöver därför passa för dessa speciella villkor. Tjugo år senare har mål och effektivitet blivit ledord för kommunerna och målstyrning har kommit att bli en väl etablerad styrform inom kommunal förvaltning. Det finns därför anledning att åter rikta blicken mot detta empiriska fält och studera förhållandet mellan de demokratiska värdena och målstyrning inom kommunal förvaltning.

1:1 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett demokratiperspektiv belysa och diskutera ett fall av politisk styrning, närmare bestämt målstyrning i kommunal förvaltning. Utifrån uppsatsens syfte följer frågeställningen:

Vilka motsättningar finns mellan målstyrning som styrform i kommunal förvaltning och centrala demokrativärden?

1:2 Avgränsning

Uppsatsens fokus kommer att vara på den övergripande målstyrningen i kommunen och hur denna kan betraktas utifrån uppsatsens normativa demokrativärden. Avsikten med uppsatsen är inte att presentera en generell bild av målstyrningsmodellens fördelar och nackdelar. Målstyrning kommer inte heller att beaktas utifrån enskilda verksamhetsområdets förutsättningar.

Uppsatsen kommer inte att göra någon systematisk jämförelse med andra styrformer då detta är ett alltför omfattande fält. Eftersom jämförelsen med detaljstyrning dock ofta återkommer som referenspunkt kommer en kortare redogörelse för övergången från detaljstyrning till målstyrning ges i bakgrundskapitlet. Avgränsningen av uppsatsens problemområde är i övrigt ett resultat av tidsmässiga hinder och utrymmesskäl, och vidare nödvändigt för konstruktionen av en relevant och sammanhållen uppsats.

1:3 Disposition

Inledningsvis har uppsatsens syfte och frågeställning presenterats följt av en redogörelse för uppsatsens avgränsning. Härfter följer en bakgrundsbeskrivning av ämnesområdet där utvecklingen från detaljstyrning till målstyrning, grundprinciperna för målstyrning som verksamhetsstyrning samt en redogörelse för tidigare forskning framställs. Därefter presenteras uppsatsens teoretiska ramverk som omfattar två olika delar. Den första delen berör perspektiv på styrning och den andradelen presenterar en för uppsatsen konstruerad demokratimodell som tjänar som utgångspunkt i analysen. Vidare kommer uppsatsens metodologiska val att redogöras för och diskuteras. Därefter kommer uppsatsens empiriska resultat att presenteras och analyseras. Avslutningsvis förs en diskussion om uppsatsens slutsats samt ett framåtsyftande resonemang om vidare forskning.

2. Bakgrund

I denna bakgrundsbeskrivning ges uppsatsens problemområde ett sammanhang genom att först i ett förändringsperspektiv beskriva övergången från detaljstyrning till målstyrning i svenska kommuner. Därefter tydliggörs vad som i uppsatsen avses med målstyrning som styrform. I ett avslutande avsnitt kommer tidigare forskning att refereras.

2:1 Från detaljstyrning till målstyrning

Styrningen av den kommunala förvaltningen har de senaste decennierna präglats av ett skifte i synen på såväl politikerns som tjänstemannens roll. Under 1950- och 1960-talet var tron på förvaltningens förmåga stark och stor tilltro sattes till tjänstemännens kompetens och professionalism. Under 1970-talet och början av 1980-talet blev tjänstemännens makt ifrågasatt och uppfattades som illegitim. Därefter svängde pendeln återigen och under senare 1980-talet fick tjänstemännen återigen ett ökat förtroende och målstyrning kom då att bli ett uttryck för detta förtroende (Norell 1989 s.48).

En viktig drivkraft i övergång från detaljstyrning till målstyrning under senare delen av 1980-talet och 1990-talet var en generell uppfattning om bristande effektivitet i förvaltningen. Därtill kom en alltmer komplicerad kommunal förvaltning samt vad som upplevdes som en ständig brist på resurser (Isacsson & Knutsson 1992 s.8, Montin 2002 s.103, Fridolf 2000 s.7ff). Nya ledord för förvaltningen blev under 1990-talet effektivitet, kvalitetsutveckling och marknadsorientering. Demokratiseringsambitionerna tonades ner till förmån för förvaltningspolitiskt nytänkande (Montin 2002 s.15, Lundqvist & Pierre 1995 s.15).

2:2 Målstyrning som verksamhetsstyrning

Ett framträdande problem med målstyrning är att det saknas en enhetlig definition vilket betyder att målstyrning i praktiken kan utformas på många olika sätt (Isacsson & Knutsson 1992 s.28). De gemensamma drag som återfinns i målstyrningsdoktrinen kan dock beskrivas utifrån fyra centrala och återkommande steg i processen. Det första steget innebär att ledningen specificerar målet. Det andra steget innebär att medarbetarna konkretiserar målet och tidsramen för

måluppfyllelse. Det tredje steget innebär att medarbetarna arbetar mot målet utifrån egna överväganden. Det fjärde steget innebär att information om och bedömning av måluppfyllelse förs fram för att sedermera ge underlag till nya mål (Bäck 2000 s.179, Rombach 1991, Johansson 1995, Poister/Streib 1995, Ekfeldt et al 2001, Laegreid 2006).

Förhoppningarna med målstyrning som verksamhetsstyrning inom offentlig verksamhet var stora vid dess introducerande. En central ambition med målstyrningens införande i kommunerna var att genom decentralisering ge inflytande och ansvar till lägre nivåer i organisationen och därigenom öka motivationen och kunna dra nytta av den kunskap som finns ute i organisationen. Dessutom gav målstyrning en möjlighet att systematiskt mäta kommunens prestationer (Isacsson & Knutsson 1992 s.24, Mintzberg 1993 s.76). Från den politiska sidan var förhoppningen att politikerrollen skulle utvecklas och ges en förbättrad förmåga att göra principiella prioriteringar och betrakta det politiska arbetet utifrån en helhetssyn och med ett långsiktigt perspektiv (Baldersheim 1993 s.159). Med målstyrning skulle politikerna ägna sig mer åt strategiskt arbete men med bibehållet ansvar för verksamheten som helhet (Isacsson & Knutsson 1992 s.5f). I många kommuner kom målstyrning att representera den kompletta lösningen där politikernas uppgift blev att formulera mål och tjänstemännens uppgift att sköta verksamheten (Lundqvist & Pierre 1995 s.35).

2:3 Tidigare forskning

Forskningsfältet om målstyrning började utvecklas under 1950- och 1960-talet (se t.ex Drucker 1955). Produktionen av artiklar och böcker i ämnet intensifierades sedan särskilt under 1970- och 1980-talet och har kommit att utvecklas till ett omfattande forskningsfält (se t.ex Brady 1973, Collamore 1989, Kondrasuk 1981, Odiorne 1976). Forskningens slutsatser om målstyrningens nytta varierar. Flera forskare har riktat stark kritik mot styrningsformens användning inom offentlig förvaltning (se t.ex Rombach 1991, Brunsson 2000).

Kritiken mot målstyrning i offentlig förvaltning berör framförallt tre centrala områden. Det första området är implementeringsproblematiken och berör hur målstyrning inte implementeras eller bara implementeras partiellt i den offentliga förvaltningen (se t.ex Rombach 1991, Holmberg-Brunsson 2002, Modell 2004). Det andra området är effektivitetsproblematiken och handlar om den motsättning som kommer av att den offentliga organisationen å ena sidan förväntas vara effektiv och leverera den service som medborgarna förväntar sig och å andra sidan ska leva upp till kraven på demokratiska processer vilket i vissa fall kan innebära en ineffektiv process (Bolton 2003). Det tredje området är mätningproblematiken och handlar om att den offentliga sektorns mål ofta är långsiktiga och därmed svåra att mäta. Verksamheten är oftast inte heller konkurrensutsatt vilket innebär att prestationer i förhållande till mål inte kan mätas på samma sätt som i den privata sektorn, då det saknas konkurrenter att jämföra med (Bolton 2003, Greiling 2006).

3. Teoretiskt ramverk

I detta kapitel presenteras uppsatsens teoretiska ramverk för att ge en systematisk genomgång av de perspektiv och den begreppsapparat som kommer att användas i uppsatsen. Det teoretiska ramverket består av två avsnitt. Det första avsnittet behandlar perspektiv på styrning och diskuterar olika sätt att se på styrningen av förvaltningen och på relationen mellan politiker och tjänstemän. I det andra avsnittet presenteras en för uppsatsens syfte konstruerad demokratimodell för att skapa en gemensam utgångspunkt för att diskutera och värdera målstyrning som styrform utifrån ett demokratiperspektiv. Demokratimodellen utgör uppsatsens teoretiska tyngdpunkt och fokuserar på relationen mellan politiker och medborgare.

3:1 Perspektiv på styrning

Detta avsnitt tjänar framförallt som en introduktion till det teoretiska området om hur styrning kan betraktas utifrån olika perspektiv. Vidare behandlas den vid politisk styrning viktiga relationen mellan politiker och tjänstemän.

3:1:1 Styrning av förvaltningen

Styrning kan enkelt beskrivas som förmågan att påverka en individ eller en organisation att göra det som önskas uppnås. Styrning förutsätter således en förmåga och en vilja. Styrning kan kategoriseras utifrån den beslutanderätt och det handlingsutrymme som ges till olika nivåer i organisationen. Styrning kan också ta olika uttryck: formell styrning ges i beslut och dokument medan informell styrning omfattar de sociala kontakter som sker i förtroende och utan vidare dokumentation (Isacsson & Knutsson 1992 s.15ff, Jacobsson 1986 s.63).

Styrning kan delas in i substansstyrning och organiseringsstyrning. Substansstyrning innebär att det ges direkta direktiv till förvaltningen om innehållet i de insatser som ska utföras medan organisationsstyrning syftar till att indirekt styra och att kommunicera den riktning som önskas genom till exempel de ekonomiska anslagens storlek eller genom att organisera verksamheten på ett sätt som styr densamma. De två styrformerna förekommer som regel tillsammans men med olika betoning (Lundqvist 1992 s.79ff).

Ytterligare en distinktion av styrning kan göras genom att beakta den logik som följer styrformen. Det politiska styrsystemet och det ekonomiska styrsystemet har olika logik. Det politiska styrsystemet präglas av fokus på allmänintresset i en anda av samverkan och öppenhet. Det ekonomiska styrsystemet prioriterar egenintresset i en anda av konkurrens och anonymitet. För att förstå demokratins villkor och funktionssätt måste man beakta denna artskillnad. Lundqvist menar att den offentliga sektorn är en speciell kontext som inte utan särskilt beaktande kan adoptera konstruktioner från den privata sektorn (Lundqvist 2001 s.47, 75. jmf. Jacobsson 1986 s.72, Norell 1989 s.16).

3:1:2 Relationen politiker – tjänstemän

En central del i relationen mellan politiker och tjänstemän är att deras beslut och legitimitet vilar på olika grund. Politikernas beslut baseras på en politisk bedömning med allmänna val som legitimitet. Tjänstemännens beslut baseras på regeltolkning och har generella regler samt professionell kompetens som utgångspunkt för sin legitimitet (Gynnerstedt 2000 s.118, Lundqvist 1994 s.24,109). Politikerna besitter beslutandemakten men tjänstemännen har en betydande maktpotential i förhållande till politikerna. Förvaltningens kunskap, storlek och kontinuitet stärker tjänstemännens makt i förhållande till politikerna (Lundqvist 1992 s.101f).

Aberbach et al menar att det finns fyra föreställningar om relationen mellan politiker och tjänstemän. Den första föreställningen är att politikerna ägnar sig åt politik och förvaltningen åt administration. Den andra föreställningen är att både politiker och tjänstemän ägnar sig åt politik men att politikerns roll är att hävda intressen och värderingar medan tjänstemannens roll är att tillföra fakta och kunskap. Den tredje föreställningen är att båda ägnar sig åt politik men att politikerna framför mera diffusa intressen från den breda massan medan tjänstemännen framför de mer uttalade intressegruppernas syn. Enligt den fjärde föreställningen har politikern och tjänstemannens roller glidit in i varandra och bildat en hybrid. Politikerna har byråkratiserats och tjänstemännen har politiserats (Aberbach et al 1982 s.4ff).

Flera forskare menar att det kan vara svårt att dra och upprätthålla en tydlig gräns mellan politiker och tjänstemän och att det inte heller alltid är eftersträvänsvärt (Lundqvist & Pierre 1995 25f). Denna syn kan relateras till Aberbach et als fjärde föreställning där politikerrollen och tjänstemannarollen blivit en hybrid. Rothstein menar att politikerna väljer att lämna många viktiga beslut som rör politiska frågor om värdefördelningen i samhället till den offentliga förvaltningen. Därför kan man betrakta förvaltningens behandling av en fråga som politikens direkta fortsättning men under andra förutsättningar och i ett annat forum. Konsekvensen blir att tjänstemännens ansvar utökas medan politikerrollen begränsas. (Rothstein 2001 s.50). Även Lundqvist menar att förvaltningens verksamhet kan betraktas som politik (Lundqvist 1994 s.41). Montin framställer samma tendens.

Det som kallas för 'avpolitisering' blir i själva verket en 'politisering' av den professionella verksamheten. Det konkreta ansvaret har förflyttats från politiker till anställda. (Montin 2002 s.103)

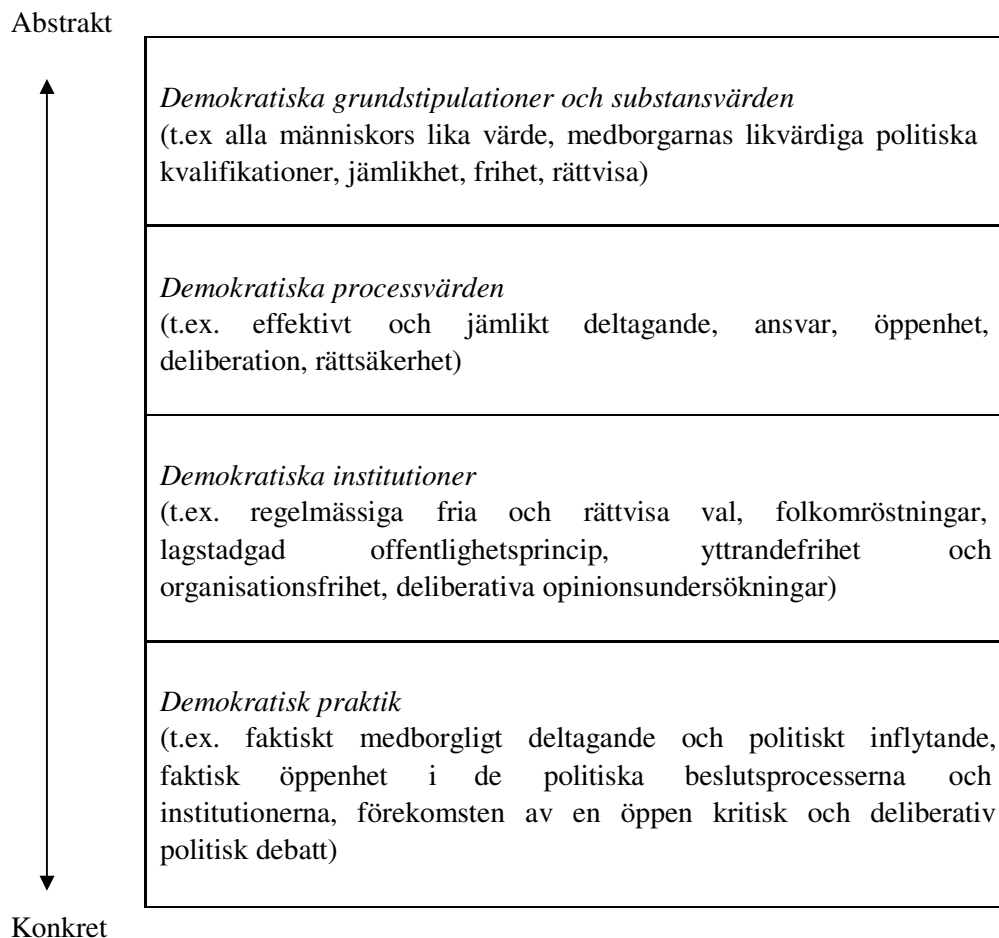
Relationen mellan politiker och tjänstemän är nära sammanbundet med synen på politik och förvaltning. Det finns i förvaltningen en starkt etablerad doktrin om att det finns en skarp gräns mellan politik och förvaltning. Detta synsätt har etablerat sig alltmer under senare år i takt med att den privata sektorns organisationsformer har fått ett allt större inflytande i den offentliga sektorn (Agevall & Klasson 2000 s.20).

Lundqvist gör en distinktion mellan politisk-demokratisk förvaltning och demokratisk förvaltning. Politisk-demokratiska förvaltningen fokuserar på processer som formats med utgångspunkt i idéer om organisation som ger folkmakten genomslagskraft. Demokratisk förvaltning fokuserar på substansen i åtgärderna och att dessa är organiserade så att folkviljans krav tillgodoses. En demokratisk förvaltning förutsätter en politisk-demokratisk förvaltning. Den politisk-demokratiska förvaltningen är dock inte tillräcklig för att uppnå en demokratisk förvaltning (Lundqvist 1991 s.141ff).

3:2 Demokratimodell

Demokratibegreppet är omtvistat och används i spridda sammanhang för sin legitimitetsfrämjande kraft. Begreppet präglas av stor mångtydighet i sättet att betrakta dess normativa värden och ideal, hur demokratins institutioner ska förstås och avgränsas samt medborgarens roll. Demokratibegreppet har således i stor utsträckning kommit att bli beroende av den i sammanhanget fastställda definitionen som tar sin utgångspunkt i den enskilde forskarens preferenser och värderingar. Risken är då att demokratibegreppet kan betyda vad som helst. Mot denna bakgrund är det centralt att precisera vilka normativa värden som avses med demokrati i den aktuella diskussionen (Lundqvist 2001 s.11, 115, Premfors 2000 s.22, Sjövik 2004 s.59).

Demokratimodellen som här presenteras syftar till att lyfta fram en uppsättning demokrativärden som ska tjäna som utgångspunkt för att analysera och värdera målstyrning som styrform. Demokratimodellen erbjuder ett för denna uppsats normativt demokratiperspektiv och antar ett tydligt medborgarperspektiv i den meningen att medborgarnas demokratiska rättigheter i sammanhanget betraktas som det primära intresset. Demokratimodellens värden tydliggör således vad som i uppsatsen avses med begreppet demokratiperspektiv. Uppsatsens demokratimodell består av tre centrala demokrativärden och har sin teoretiska grund i Sjöviks analysram för demokrati (2004) men har justerats för att passa uppsatsens syfte. Sjöviks analysram för demokrati utgår från fyra abstraktionsnivåer:



Figur 3:2 *Analysram för demokrati* (Sjövik 2004 s.64)

Utgångspunkten för uppsatsen och anledningen till att Sjöviks analysram för demokrati här lyfts fram i sin helhet är för att tydliggöra synen på demokrati som ett fenomen med flera olika men samtidigt nära sammanhängande abstraktionsnivåer.

Att diskutera principer utan att undersöka villkoren för deras förverkligande kan möjligen ge en vag känsla för hur det borde vara. Men kommer att lämna principernas verkliga innebörd nästan outtalad. Att diskutera sociala institutioner och politiska arrangemang utan att reflektera över vilka principer som bör gälla och deras inbördes prioriteringsordning kan däremot leda till en förståelse för hur samhälle och politik fungerar, men kommer knappast att vara till någon hjälp när det gäller att bedöma om de befintliga systemen är lämpliga och önskvärda. (Held 1997 s.372)

Att tydliggöra det demokratiska sammanhanget i ett helhetsperspektiv gör således demokratidiskussionen mer fruktbar och förtydligar att de olika nivåerna förutsätter varandra för att vara verkningsfulla.

Då uppsatsen behandlar politisk styrning, alltså en process i demokratin, kommer de demokratiska processvärdena vara centrala som utgångspunkt för uppsatsen. Processvärdena är instrumentella värden till de mer abstrakta

demokratiska grundstipulationerna och substansvärdena. Uppsatsen är teorianvändande och av de processvärden som Sjövik lyfter fram i sin analysram för demokrati är öppenhet, deliberation och ansvar särskilt relevanta och användbara då de kan relateras till målstyrning som styrform (jmf. Lundqvist 2001). Dessa värden har valts med bakgrund av att de i enlighet med uppsatsens syfte och frågeställning belyser de motsättningar som finns mellan målstyrning i kommunal förvaltning och centrala demokrativärden.

För att tydliggöra och avgränsa vad som i uppsatsen avses benämnas demokrativärdena i demokratimodellen öppenhet, debatt och ansvarsutkrävande. Tillsammans konstruerar dessa tre värden uppsatsens demokratimodell och de presenteras i följande tre avsnitt.

3:2:1 Debatt

Deliberation bygger härvidlag på idén att demokratin förutsätter en omfattande, rationell och eftertänksam diskussion och debatt som syftar till att bidra till en ökad kunskap kring olika politiska alternativ. Deliberationen utgör i detta avseende ett viktigt medel för att under eftertänksamma och så långt som möjligt maktfria former söka tydliggöra olika ståndpunkter och överbygga motsättningar i demokratins processer. (Sjövik 2004 s. 97)

Det politiska livet är beroende av en levande kritisk debatt för att uppnå de demokratiska idealen. I debatten får medborgarna möjlighet att delta och på så vis klargöra sina preferenser i en enskild fråga. I debatten framkommer också argument för olika ståndpunkter och intressen vilket ger medborgarna en chans att få kunskap om och värdera olika sidors ställningsstaganden. I debatten kan medborgarna också skapa förståelse för olika erfarenheter och åsikter och på så sätt framkommer nyanserade och kvalitativa åsikter. Debatten kan också få kvalitativa följder för beslutsprocessen och beslutsfattandet (Karlsson 2003 s.215ff, Sjövik 2004 s.97ff).

Debatt är en process som kan ske mellan medborgare, mellan politiker eller mellan medborgare och politiker. I vissa fall är debattens forum reserverade för politiker vilket naturligtvis kan påverka debattens format och innehåll. Debatten kan föras offentligt eller internt vilket kan anses ha en stor betydelse för de kvalitativa fördelar som debatten medför (Karlsson 2003 s.216ff).

I uppsatsen åsyftas den debatt som förs om hur den kommunala verksamheten ska styras, således vilka mål som ska vara vägledande för förvaltningen. Det är således av stor vikt för demokratin att den debatt som leder fram till kommunens mål är livlig och kritisk och därmed bidrar till medborgarnas möjlighet att ta ställning och till att kvalitativa beslut fattas.

3:2:2 Öppenhet

Den politiska styrelsen bör präglas av en hög grad av öppenhet i betydelsen att medborgarna bör kunna ta del av olika argument, ståndpunkter, förfaringssätt och beslut i de politiska institutionerna och i beslutsprocesserna. (Sjövik 2004 s.97)

I varje demokratiskt samhälle förutsätts att det finns en öppenhet i vilka beslut som tas och på vilket underlag. I det representativa styrelseskicket är denna öppenhet av särskild vikt eftersom medborgarna förlitar sig på de valda. Meningen är att ge samtliga medborgare ett brett informationsunderlag för att de ska kunna nyttja sina demokratiska rättigheter vid till exempel val och också kontinuerligt kunna granska politikerna. För en politisk institution finns det därför starka demokratiska skäl till att ha ett öppet förhållningssätt inför samhället. Öppenhet är också en förutsättning för att övriga demokratiska processvärden ska fungera som det är tänkt (Sjövik 2004 s.96f).

Öppenhet som demokrativärde betonas traditionellt i svensk debatt och Offentlighetsprincipen lyfts ofta fram som medborgarens primära instrument för att få information om politiken. Öppenhet kan också berika debatten och förbättra politikernas beslutsunderlag. Därmed lyfts de problem som kan skapas av informella kanaler där information förmedlas muntligt och utan medborgarnas insyn. För att medborgarna ska ha möjlighet att påverka den kommunala verksamheten måste de känna till vad som pågår. Öppenheten kan på så vis stimulera medborgarna till politisk aktivitet och intresse eftersom öppenhet gör att politiken känns mer angelägen då informationen är tillgänglig (Lundqvist 1991 s.115ff).

Öppenhet har en nära anknytning till debatten som ger medborgarna möjligheten att granska och i förlängningen också utkräva ansvar. I uppsatsens sammanhang är det därför av stor vikt att diskussionen om och beredningen av potentiella och antagna mål är öppen. Det är också viktigt att medborgarna lätt kan se hur processen som leder fram till målen ser ut och hur målen sedan följs upp. Öppenhet kan på så vis betraktas som en inställning som ska genomsyra den kommunala förvaltningen. Den kommunala förvaltningen måste ha en inställning till öppenhet som gör att öppenhet som värde beaktas i alla situationer och att en öppen atmosfär skapas där medborgarna bjuds in.

3:2:3 Ansvarsutkrävande

För att ett sådant ansvarsutkrävande i praktiken skall fungera, förutsätter normen för en stark demokrati att den representativa demokratin inte bygger på så pass utsträckta och otydliga delegeringskedjor att medborgarna riskerar att alieneras från den politiska processen. (Sjövik 2004 s.96)

Den politiska makten är nära kopplad till det politiska ansvaret och med det ena bör det andra följa. I en demokrati som bygger på representativa principer måste medborgarna ha möjlighet att avkräva de valda politikerna ansvar för beslut och

konsekvenserna av den förda politiken. Det bör finnas möjlighet att påverka sammansättningen av politiker i de beslutande församlingarna eftersom politikernas mandat är avhängigt medborgarnas förtroende (Karlsson 2003 s.221). Det är således av stor vikt i en demokrati att det finns ett effektivt ansvarsutkrävande och att medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande inte försvåras (Sjövik 2004 s.96).

Svårigheten med ansvarsutkrävande är framförallt att utröna vilka beslut som medborgare har möjlighet att utkräva ansvar för, vilka medel medborgarna har för att utkräva ansvar samt vilken effekt ansvarsutkrävandet har. I traditionell demokratisk teori har valen ansetts vara medborgarnas primära möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande (Przeworski 1999 s.55f). I denna uppsats kommer särskilt det kontinuerliga ansvarsutkrävandet att beaktas, det vill säga de möjligheter medborgaren har att följa den politiska beslutsprocessen och kunna ställa politikerna till svars under pågående mandatperiod.

4. Metodologiska val

I detta kapitel presenteras uppsatsens metodologiska val för att tydliggöra vilka utgångspunkter som varit ledande för denna studie. I det inledande avsnittet beskrivs användningen av den kvalitativa fallstudien. Därefter kommer ett avsnitt där urval av kommuner och intervjupersoner redovisas och diskuteras. Avsnittet som följer behandlar användningen av intervju som metod och därefter kommer avslutningsvis uppsatsens material att redogöras för.

4:1 Den kvalitativa fallstudien

Det metodologiska valet har fallit på en kvalitativ fallstudie. Studien har en teorianvändande ansats och ämnar använda teorin för att förklara det aktuella fallet (Esaiasson et al 2003 s.40f). Det teoretiska ramverket som redovisats i kapitel tre behandlar styrning och demokrati. Teorin ska användas på ett fall av politisk styrning, kommunal målstyrning ur ett demokratiperspektiv. Den kvalitativa fallstudien är särskilt lämpligt för att skapa förståelse och studera processer med hög komplexitet och tvetydighet (Gummesson 2003 s.118). Den kvalitativa fallstudien passar också för att belysa det generella genom att titta på det enskilda och passar därför väl för uppsatsens syfte (Denscombe 2000 s.41). Uppsatsen har dock ingen ambition att dra några generella slutsatser om målstyrning i alla svenska kommuner.

4:2 Urval

Inom ramen för uppsatsen har fem kommuner studerats: Burlövs kommun, Lomma kommun, Skurups kommun, Staffanstorps kommun och Svedala kommun. Utgångspunkten i valet av kommuner har varit antalet invånare, vilket kan tänkas ge kommunerna snarlika förutsättningar att styra den kommunala verksamheten. Samtliga kommuner har mellan 14000-21000 invånare och klassificeras enligt Sveriges kommuner och landsting som mindre kommuner (SKL:s hemsida). Vidare har kommunerna en spridning i politisk majoritet, Burlövs kommun och Svedala kommun styrs av en socialdemokratiskt ledd majoritet medan Lomma kommun, Skurups kommun och Staffanstorps kommun styrs av en moderatledd majoritet. I övrigt är urvalet av kommuner och antalet intervjupersoner en följd av praktiska förutsättningar för uppsatsens genomförande.

I valet av personer att intervjua har intensitet i urvalet eftersträvats. Intensitet i urval innebär att intervjupersonerna väljs med förväntningar om att de omspannar en stor del av relevant kunskap om det aktuella problemet (Esaiasson et al 2003 s.286ff). I respektive kommun har kommunstyrelsens ordförande samt kommunchefen/förvaltningschefen intervjuats. Dessa personer har ett ovanifrån perspektiv men också möjlighet till en god överblick av organisationen. Då samtliga intervjupersoner dessutom verkat som förtroendevalda eller anställda inom kommunal verksamhet under en längre tid ger det ytterligare tyngd till den kunskap som de har om kommunens styrning och processer.

Kommun	Burlöv	Lomma	Skurup	Staffanstorp	Svedala
Invånarantal ¹	15 320	18 854	14 415	20 602	18 716
Politisk ledning 2002-2006	(s)	(m)	(m)	(m)	(s)
Intervjuperson politiker	Kommunstyrelseordförande	Kommunstyrelseordförande	Kommunstyrelseordförande	Kommunstyrelseordförande	Kommunstyrelseordförande
Intervjuperson tjänsteman	Kommunchef	Förvaltningschef	Förvaltningschef	Kommunchef	Kommunchef

Fig 4.1 Översikt urval

4:3 Intervju som metod

Användandet av kvalitativa intervjuer är en särskilt lämplig metod när det som i denna uppsats önskas ge utrymme för människors egna erfarenheter och subjektiva uppfattning om relationer och situationer (Esaiasson et al 2003 s.280ff). Ambitionen har varit att genom intervjun få intervjupersonernas bild av politikernas styrning av tjänstemännen, samt hur målstyrning fungerar som styrningsverktyg i den kommunala förvaltningen ur ett demokratiperspektiv.

Inom ramen för denna uppsats har tio personer intervjuats, fem kommunstyrelseordförande och fem kommunchefer/förvaltningschefer. Intervjuerna har genomförts på respektive intervjupersons arbetsplats och tog i genomsnitt cirka 45 minuter. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats. Intervjuerna har varit semistrukturerade och utgått från två intervjuguider anpassad för politikerna respektive tjänstemännen. Den semistrukturerade intervjun utgår från några på förhand formulerade frågor men lämnar samtidigt stort utrymme till följdfrågor och längre utvecklade resonemang. Frågorna har

¹ Invånarantal 31 december 2005 (Region Skånes hemsida)

stark anknytning till uppsatsens problem och formuleras på ett sådant sätt att samtalet är så fritt och öppet som möjligt inom ramen för uppsatsen problem (Esaiasson et al 2003 s.289ff).

En problematisk aspekt av de genomförda intervjuerna är att intervjupersonerna för närvarande är i en position som kräver att de är representativa och de kan uppleva sig hämmade att tala helt fritt. Det har i denna situation varit särskilt viktigt att arbeta med att skapa ett förtroendeingivande samtal med närhet utan att för den skulle ge avkall på den distans som intervjuaren med nödvändighet måste hålla för att bevara sin akademiska självständighet (Andersson & Persson 1999 s.193ff).

4:4 Material

Uppsatsens material består i huvudsak av de för uppsatsen genomförda intervjuerna med kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen/ förvaltningschefen i respektive kommun. Dessa intervjuer har givit ett rikt material och utgör den empiriska tyngdpunkten i denna uppsats. Därtill har i förekommande fall kommunernas egna dokument om målstyrningen, såsom beskrivning av styrningsmodellen, måldokument, budget samt årsredovisningen, samlats in och använts som bakgrundsmaterial till intervjuerna.

5. Analys

I detta kapitel kommer uppsatsens empiriska material att redovisas och analyseras. För att uppnå uppsatsens syfte och besvara dess frågeställningar har analysen tematiserats utifrån fem centrala delar som framkommit genom intervjuerna. Avsikten med framställningen är att ge en sammanvägd bild av vad som framkommit i intervjuerna och med stöd i teorin analysera dessa utsagor. I uppsatsen kommer framställningen att fokusera på vad som sägs snarare än vem som säger det. Detta för att det insamlade materialet från de fem kommunerna annars blir alltför omfattande och repetitivt utan att något nytt fångas in. Generellt kommer redogörelsen att hantera fallen samlat och benämna omfattningen av olika uppfattningar enligt skalan ingen, fåtal, hälften, flertal och samtliga intervjupersoner. I vissa fall används dock citat som fångar resonemanget särskilt väl och i dessa fall kommer citatet hänvisas till den som uttalat det.²

De två inledande avsnitten relaterar inte direkt till uppsatsens frågeställning men ges ändå utrymme i analysen. Dessa avsnitt är viktiga i ett bredare demokratiskt sammanhang och faller på så vis inom uppsatsens syfte att belysa fallet målstyrning ur ett demokratiperspektiv. Då synen på målstyrning som styrning samt bilden av politik och förvaltning är framträdande teman under intervjuerna blir inte framställningen rättvis mot intervjupersonerna om denna del utlämnas. Därefter följer tre avsnitt som direkt relaterar till uppsatsens frågeställning och behandlar systematiskt demokrativärdena debatt, öppenhet och ansvarsutkrävande.

5:1 Målstyrning som styrning

Samtliga intervjupersoner menar att målstyrning överlag är ett bra sätt att styra. De fördelar som lyfts fram av samtliga intervjupersoner är att målstyrning motiverar tjänstemännen till ett långsiktigt engagemang och ansvarstagande och att verksamheten bedrivs med förbättrad ekonomisk effektivitet. Vidare pekar hälften av intervjupersonerna på att politikernas roll renodlas på ett fördelaktigt sätt då större utrymme skapas till att tänka kring idéer och formulera politiska visioner.

Den positiva utvecklingen har framförallt kommit när vi låter professionen fatta fler beslut och när vi fokuserar på några få mål. (P-L)

² Hänvisning av citat ges med förkortningarna politiker (P) och tjänsteman (T) samt kommun Burlöv (B), Lomma (L), Skurup (SK), Staffanstorps (ST) och Svedala (SV). För specifik information om intervjuperson hänvisas till referenserna.

Politikerna får en chans att utöva politik för det hade man ju inte när man satt och räknade portioner i äldreomsorgen. (T-SV)

Sammantaget innebär det otroligt mycket, många fler beslut fattas i verksamhetsorganisationen. (P-L)

När man målstyr så blir det tillåtet att ha många olika hur. Man skapar en större delaktighet, en mer delegerad verksamhet, man kan fatta fler beslut ute i verksamheten. Det tycker jag är den stora vinsten. Samtidigt som det ändå är ordning och reda. Du har en skyldighet att uppfylla målet, du har en skyldighet att redovisa att du har och hur du har. (T-ST)

Flertalet av intervjupersonerna menar samtidigt att målstyrning är en svår styrform att arbeta med och ett fåtal menar att de först genom långvarigt och systematiskt arbete med målstyrningsmodellen som de nu nått ett stadie där målstyrningen i kommunen fungerar förhållandevis väl.

Det stora problemet som lyfts fram i samtliga kommuner är svårigheterna med att formulera mål med en lämplig abstraktionsnivå. Det finns en tendens att målen blir alltför abstrakta och därmed inte längre blir politiskt intressanta eller att målen blir alltför konkreta och att målstyrningsmodellen därmed lämnas.

Målstyrning är väldigt svårt. Jag tror på modellen 100 % principiellt. Men det är väldigt svårt i praktiken. Och varför är det svårt? Jo, därför att det är svårt att formulera mål som verkligen både säger tillräckligt mycket och går att följa upp utan att styra så att säga i detaljer. (P-ST)

Målformulering är otroligt svårt. Bland annat ska du skilja på mål och medel, det är inte särskilt enkelt till och börja med. (T-L)

Sen är det ju frågan hur man definierar ett mål, beroende på hur du formulerar målen sen. Jag menar du kan ju formulera ett mål som egentligen inte är ett mål utan en hur-fråga men om kommunfullmäktige fastställer det som ett mål så är det ju per definition ett mål i målstyrningsmodellen. Ett sådant konkret exempel som jag egentligen tycket är en hur fråga som vi inte ska ha några mål om men som vi ändå har av någon anledning då, är ju ett mycket konkret exempel antalet barn i en grupp i barnomsorgen. För mig och för de flesta är det ju en hur-fråga som inte politiskt ska prövas men det ville då fullmäktige. (P-ST)

De svårigheter med målformuleringen som framhålls av intervjupersonerna framträder också i kommunernas mål. Målens form och abstraktionsnivå skiljer sig påtagligt och visar på den bredd som finns i tillämpningen av målstyrning.

Målstyrningen beskrivs av samtliga intervjupersoner som en mindre formell styrning än tidigare detaljstyrning. Vidare anses målstyrning har givit tjänstemännen större handlingsutrymme och beslutanderätt. Samtidigt framhålls att det är ett krävande arbete att få målstyrning att fungera och att övergången från substansstyrning till organiseringsstyrning inte har varit smidig.

5:2 Bilden av politik och förvaltning

Doktrinen om att det finns en skarp gräns mellan politik och förvaltning återfinns tydligt i alla studerade kommuner. Samtliga intervjupersoner menar att det i deras kommun går att särskilja en politisk nivå och en förvaltningsnivå och denna uppdelning anses också vara önskvärd. Bilden av vad som är politik och vad som är förvaltning är samstämmig. Politikerrollen beskrivs av intervjupersonerna som att formulera visioner för kommunen och att fånga upp medborgarnas preferenser. Tjänstemännens roll är att sköta kommunens verksamhet och utifrån politikernas uppställda mål om vad som ska göras, bestämma hur det ska göras genom operativa beslut.

Flertalet av intervjupersonerna menar att effektivitet i den kommunala organisationen är nära sammanbunden med denna tydliga uppdelning. Vidare menar flertalet intervjupersoner att samarbetet förenklas avsevärt om både politiker och tjänstemännen förstår och respekterar skillnaden mellan politik och förvaltning. Ett fåtal intervjupersoner benämner denna uppdelning som en förutsättning för den kommunala förvaltningens effektiva arbete.

Politikernas roll är ju i första hand gentemot medborgaren. (T-ST)

Det är ju två helt olika uppdrag vi har. Politikerna har ju ett uppdrag från väljarna att under en fyraårsperiod förvalta skattepengarna på bästa möjliga sätt och vi i tjänstemannaorganisationen har ett uppdrag från politikerna att vara deras verktyg, att se till så att dom kan uppfylla dom, det förhållande, den relationen de har till kommuninvånarna. Det är ju viktigt att man håller rågången där. Att vi inte plötsligt blir företrädare för medborgarna och utövar politik. Eller och andra sidan att politiken plötsligt blir företrädare för verksamheten och går in och talar om för verksamheten hur man ska utföra sina uppgifter. (T-SV)

Flertalet av intervjupersonerna menar dock att det finns en integrerad zon där politiken och förvaltningen möts och att denna zon kan som en kommunchef uttrycker det vara en "gyllne zon" eller en "grå zon" (T-SV). En annan kommunchef talar om de fall då politiken eller förvaltningen går in på den andres område som "olyckor" (T-L). Trots vissa skillnader i synen återkommer samtliga till vikten av att upprätthålla skillnaden.

De dyker ner på vår sida ibland och vi kanske går över på deras sida gränsen ibland men vi jobbar väldigt, väldigt medvetet med att försöka hålla den här gränsen emellan. (T-ST)

Ingen av intervjupersonerna diskuterar tjänstemännens arbete som politik men ett fåtal kom tillbaka till politikernas övertramp på tjänstemännens område. Detta kan indikera att tjänstemännens beslut i flera fall anses vara mer legitima än politikernas beslut.

Givetvis fattas det ju politiska beslut som egentligen inte skulle vara politiska beslut och därigenom så gör man ju egentligen lite våld på organisationen. (...) Politiker är klåfingriga och tycker om att fatta beslut. (P-ST)

Samtidigt som samtliga intervjupersoner betonar vikten av att skilja mellan politik och förvaltning uttrycker flertalet att det finns en omfattande dialog emellan

politik och förvaltning. Vidare lyfts det även fram att andra metoder än målen används för att styra verksamheten, till exempel budgeten. Denna styrning kan betecknas som en organiseringsstyrning.

Målen är ju egentligen bara ett skelett. (...) Det mesta som händer i verksamheten grundar ju sig på en dialog. (P-L)

Oftast kommunicerar man ju på annat sätt, så är det ju rätt eller fel men mycket uttrycks ju på andra sätt än just genom mål. (P-ST)

Om målen sätts i det skriftliga så är ju dialogen tolkningen. Den är ju minst lika stor som själva målskrivningen. (T-ST)

Det är ju så man i praktiken styr som politiker, genom att tillsätta ledning och tillsätta medel och så tillsätta målen. (T-ST)

Styrningen av förvaltningen anses av flertalet av intervjupersonerna inte vara ett nämnvärt problem för vare sig politiker eller tjänstemän. Hälften av intervjupersonerna framhåller istället vikten av att medborgaren får vad han eller hon vill ha, substansen i åtgärderna. Lundqvist menar dock att denna demokratiska förvaltningen som här eftersträvas inte kan uppnås utan att den politisk-demokratiska förvaltningen finns där.

Bilden som förmedlas av såväl politiker som tjänstemän är att skillnaden mellan politik och förvaltning uppvisar en mycket viktig och tydlig gräns. Det är oklart huruvida målstyrning kan betraktas som orsak till denna uppdelning. Målstyrning som styrform förstärker dock klart bilden av att det är möjligt och önskvärt att göra en tydlig uppdelning mellan politik och förvaltning. Synen på uppdelningen mellan politik och förvaltning ligger nära Aberbach et als första föreställning om att politikerna ägnar sig åt politik och tjänstemännen åt administration. Denna uppdelning problematiseras inte av intervjupersonerna. Bilden av politik och förvaltning som ges av intervjupersonerna skiljer sig skarpt från Aberbach et al fjärde föreställning där politik och förvaltning betraktas som en hybrid. Denna föreställning delas också av Rothstein och Lundqvist.

5:3 Debatten som aldrig blev

Demokrativärdet debatt kan i den praktiska kommunala verkligheten behandlas utifrån två, ofta nära sammanbundna perspektiv. Det första perspektivet är den debatt om målen som förs mellan politiker i politiska församlingar såsom fullmäktige. Det andra perspektivet är den debatt som förs om målen i samhällslivet mellan politiker och medborgare och mellan medborgare. Dessa perspektiv kan betraktas som nära sammanbundna då debatt i politiska församlingar med fördel kan stimulera debatt i samhällslivet och vice versa.

Flertalet av intervjupersonerna menar att det saknas en påtaglig debatt om målen i de politiska församlingarna. Ett fåtal av intervjupersonerna tror dock att en debatt förs i nämnderna. Samtliga intervjupersoner menar att målen aldrig eller mycket sällan debatteras i samhällslivet.

Undantagsfall att det blir en diskussion i fullmäktige, men i utskotten så kan det vara mycket diskussioner och debatter innan man är överens. (T-SV)

Hälften av intervjupersonerna problematiserar inte avsaknaden av debatt vidare och intrycket är att bristen på debatt inte upplevs som något problem. Den hälften av intervjupersonerna som problematiserar avsaknaden av debatt diskuterar framförallt debatten i de politiska församlingarna. Ingen av intervjupersonerna relaterar avsaknaden av debatt i politiska församlingar till avsaknaden av debatt i samhällslivet.

Debatten som aldrig blev kan bero på flera olika faktorer, vilka potentiellt också kan samverka. Ett hinder i debatten i såväl politiska församlingar som samhällslivet kan vara att målen generellt är ganska okontroversiella. Målstyrningens problem är att målen kan bli alltför allmänt hållna och därmed försvåras en konkret debatt, speglad av politisk ideologi.

Man tycker kanske att de mål som vi har är ganska bra och att man är överens om dem i stort sett. (T-B)

Risken är när man pratar om mål blir beskrivningarna något diffusa (...) Barn och utbildningsnämnden kanske beslutar att vi ska ha en bra skola. Vad är en bra skola? Då kanske barn och utbildningsnämnden har en uppfattning om vad som är en bra skola medans rektorn har en annan uppfattning om vad en bra skola är. (T-ST)

Den politiska debatten kommer i budgetsammanhang när målen är klara i princip. (T-ST)

Det problematiska arbetet med att formulera mål lyfts fram i samtliga kommuner. Denna problematik kan också skapa problem för debatten och kan fungera som en uteslutningsmekanism. När den tekniska delen av att styra blir alltför komplicerad kan möjligheten att debattera politik försvåras. När den politiska viljan ska formuleras och stöpas i en bestämd form kan för mycket energi gå till detta arbete. Det kan således bli alltför komplicerat att anpassa debatten efter målstyrningens format vilket kan leda till att debatten hämmas.

Det var ju enklare förr. Med detaljstyrning var det lättare för vilken politiker som helst att förstå kanske. När man målstyr så drar man ju egentligen upp nivån, alltså den teoretiska nivån en bit. Och då kanske det är så att en del politiker har svårare att hänga med och då minskar också debattglädjen. (T-ST)

Målformuleringsprocessen läggs upp på olika sätt i kommunerna. I vissa kommuner upplevs själva målformuleringen som så svår av politikerna att målformuleringen övertagits av tjänstemännen. Tjänstemännen formulerar i dessa fall målen som sedan behandlas och beslutas av politikerna.

I praktiken är det ju ofta tjänstemännen som jobbar fram förslagen och sen tar politikerna ställning till förslagen. (P-ST)

Man försöker ju hitta i förvaltningarna lämpliga mål som man förelägger politikerna för godkännande. Egentligen ska ju initiativet komma lite mer från politikerna tycker jag, det är ju dom som ska tala om vad vi vill med kommunen och vilka mål vi ska ha. (T-B)

När tjänstemännen formulerar målen reduceras politikernas roll till att endast reagera på framlagda förslag snarare än att regera och debatten kan därmed hämmas. Ytterligare en svårighet i målstyrningen är att det kan vara svårt för politikerna att veta och förstå hur verksamheten fungerar när de inte arbetar nära den utan bara ska besluta om dess mål.

Det är en organisation [målstyrning, min anm.] som innebär att man flyttar politikerna längre bort från verksamheten. (P-ST)

Politikernas distans till verksamheten kan göra att kännedomen om verkliga förhållanden brister. Det kan då vara svårt att debattera verksamheten eftersom kunskapsluckorna hos politikerna riskerar att leda till att debatten förs på direkt felaktiga grunder. Det kan också finnas en avvaktan hos politikerna att ge sig in i en debatt om ett ämne som de inte känner att de behärskar.

I ett fåtal fall lyfter intervjupersonerna fram att debatten förs i mer informella forum. En politiker menar att debatten framförallt förs internt i partierna och mellan olika samarbetskollationer inom den politiska sfären.

[Målstyrningsprocessen, min anm.] innehåller mycket dialog men den är intern. När den kommer upp i fullmäktige så är det väldigt tydligt vad det borgliga alternativet innebär och vad det socialdemokratiska alternativet innebär. (P-L)

Besluten skulle således redan vara väl debatterade när förslaget presenteras inför de politiska församlingarna eller inför samhällslivet eftersom förslagen debatteras internt. Även om en debatt förs kan denna sägas skilja sig från en öppen debatt eftersom den interna debatten till sin form och till sitt innehåll är annorlunda. I en öppen debatt lämnas större utrymme för olika ståndpunkter vilket är nära sammanbundet med beslutets kvalitet. Dessutom saknas den demokratiskt så viktiga debatten inför och tillsammans med medborgarna. Det kan således inte anses tillräckligt att debatten förs i stängda forum.

Ett fåtal intervjupersoner diskuterar avsaknaden av debatt i samhällslivet. Den förklaring som dominerar är det generella samhällsklimatet där politik betraktas som en bisak och där politikerna uppvisar en oförmåga att kommunicera med medborgarna. Det stora problemet med avsaknaden av debatt i samhällslivet är att det inte ger medborgaren samma möjlighet att värdera ställningstaganden. Utan en levande debatt i samhällslivet förutsätts medborgaren delta i de politiska församlingarnas möten för att kunna ta ställning till politikernas olika ställningstagande. Detta kan vara svårt för många medborgare och därmed skapas ett hinder för medborgarens möjlighet att följa debatten. Debatten i de politiska församlingarna lämnar inte heller utrymme för att medborgaren ska kunna klargöra sina egna preferenser eftersom debatten i de politiska församlingarna är begränsad till politikernas aktiva medverkan. En kommunpolitiker menar dock att debatten med medborgarna förs i formellt skapade diskussionsforum såsom brukarråd.

Det är ju inte helt lätt att engagera invånare, det är lättare att engagera handikappråd eller pensionärsråd, sådana här specifika råd, föräldraråd och så ja än att få från den enskilde invånaren att bli engagerad i frågor.

Dessa råd ger förvisso medborgarna en möjlighet att klargöra sina preferenser men som forum för debatt mellan politiker och medborgarna brister råden i att det inte är en debatt under maktfria former. Politikerna inrättar råden och kan därmed välja att avveckla desamma. Detta skapar en maktrelation till politikerns fördel och därmed begränsas debatten. En kommunpolitiker relaterar dock avsaknaden av debatt direkt till målstyrning som styrform i kommunen.

Det är ju klart att man kan ju uppträda på väldigt många olika sätt som politiker och om man som politiker vill kunna ha en tät medborgardialog, snabbt kunna leverera resultat kan det ju bli svårare i en målstyrningsmodell än i en modell där jag själv nästa dag kan gå ner och peka med hela handen och säga gör så här. (P-ST)

Politikerna kan få svårare att debattera med medborgarna i samhällslivet om politikern upplever att han eller hon inte har makten att besluta och ändra på förhållanden som framkommer i debatten. Politikerns känsla av begränsad förmåga att ändra på specifika samhällsförhållanden och därmed agera som en auktoritet, kan således bidra till att debatten hämmas.

5:4 Meningen med öppenhet

Målstyrningsprocessen beskrivs i samtliga kommuner som en process med begränsad öppenhet, delvis sammanbundet med de problem som tidigare lyfts fram som orsak till bristen på debatt. Framförallt kan tjänstemännens övertagande av målformuleringsprocessen i vissa kommuner relateras till en mer begränsad öppenhet i målformuleringsprocessen. Det innebär att det i stort sett bara blir beslutsfattandet som, i egenskap av dess politiska konstruktion, blir öppet.

Beslutsfattandet är ju öppet (...) men sen är det ju inte lika öppet. (P-ST)

Flertalet av intervjupersonerna tar inte upp bristen på öppenhet i den process som föregår och följer beslutet som ett problem. Öppenhet är det demokrativärde som upplevs som minst angeläget hos intervjupersonerna. Meningen med öppenhet framstår som sekundärt i den målstyrda organisationen där effektivitet är det primära. Det smidiga samarbetet inom den kommunala organisationen prioriteras och förväntningarna på medborgarnas intresse av processen är låga. Medborgarnas intresse rör snarare resultatets kvalitet menar flertalet av intervjupersonerna.

Den är ju öppen inom systemet, alltså den är ju öppen inom det politiska systemet som vi har. Men den är ju inte kanske öppen utåt gentemot medborgarna vilket ju egentligen i vårt politiska grundsystem hade tänkt att det skulle vara, mer öppenhet gentemot medborgarna. (T-SV)

Bakgrunden till att öppenhet inte framstår som relevant för flertalet intervjupersoner kan vara att öppenhet är ett demokrativärde som sällan saknas förrän det behövs. De konsekvenser som kommer av bristande öppenhet är svåra

att identifiera och får framförallt långsiktiga följder. Meningen med öppenhet framstår därför ibland som svävande.

5:5 Det svåra ansvarstagandet

Flertalet av intervjupersonerna menar att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig. Politikerna har det övergripande ansvaret för verksamheten och tjänstemännen har det interna ansvaret inför politikerna.

Vi tar ansvar för hur det ska utföras och politikerna tar ansvar för vad som ska utföras. (T-L)

Denna ansvarsfördelning upplevs av flertalet av intervjupersonerna som tydlig och relativt oproblematiske. Skillnaden finns mellan att ha ansvar för och inom verksamheten och ha ansvar inför medborgarna.

Ansvaret är lätt att internt utkräva, vi politiker ska ju utkrävas ansvar för allting oavsett om det är tjänstemän eller vi som fattat beslutet. (P-L)

Synen på ansvarstagandet följer intervjupersonernas bild av politik och förvaltning där det finns en tydlig indelning i en politikerroll och en tjänstemannaroll. Politikerna har ansvar för hela organisationen gentemot medborgarna medan tjänstemännens ansvar är internt inför politikerna. Synen på ansvar utgår generellt från en formell syn på ansvarsfördelning. Synen på medborgarens ansvarsutkrävande blir då snarare medborgarens rätt att få en syndabock, snarare än rätten till att den person som är ansvarig för ett felaktigt eller misslyckat beslut ska ta konsekvensen därav. Vad som inte problematiseras av intervjupersonerna är ansvarstagande som en del av det demokratiska ansvarsutkrävandet. Målstyrning har konsekvenser för medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande på så vis att gör det blir svårare att härleda en tydlig och med verkligheten överensstämmande ansvarskedja. Det finns då inte alltid något uppenbart samband mellan den person som tog beslutet och den person som får ta ansvaret.

Ansvarsfördelningen såsom den beskrivs av intervjupersonerna, skapar också en problematisk situation för politikerna. I sin kontakt med medborgarna ska de ta det fulla ansvaret utan att de är fullt medvetna om vilka beslut som fattas. I ett fåtal fall väcks dock frågan om det är möjligt för politikerna att ta detta fulla ansvar för verksamheten inför medborgarna.

Jag ska inte säga att det är svårare att ta ansvar men det är svårare att i den enskilda situationen alltid uppträda som en tydlig medborgarföreträdare. (P-ST)

Vidare menar politikern att det inte är helt sällan han fått förklara för medborgarna att han inte kan fatta vissa beslut. Denna förklaring accepteras inte alltid av medborgarna. Medborgarna anser istället att han som politisk företrädare

har givits vissa befogenheter men också vissa skyldigheter att följa och påverka beslutfattandet och utvecklingen inom en viss riktning. Denna skillnad i synen på politikerrollen som finns mellan politikern själv och medborgaren kan också märkas i det resonemang som förts om bristen på debatt i samhällslivet. När synen på vad som är politikerns roll skiljer sig mellan politikern själv och medborgarna kan det skapas en förtroendeklyfta mellan dem. En kommunchef menar att ansvarsutkrävandet ska betraktas som en del av den kontakt som bör finnas mellan politiker och medborgare på en kontinuerlig basis.

Det [ansvarsutkrävandet, min anm.] är svårt absolut, det är, och där hade jag önskat egentligen att politiken hade varit lite mer ute bland medborgarna och kollat upp vad de tycker om till exempel hemtjänsten. (T-SV)

Det svåra ansvarstagandet avser politikerns komplicerade situation när han eller hon tvingas ta ansvar för beslut som han eller hon inte själv kan förutse eller ha överblick över. Målstyrning har skapat ett svårt ansvarstagande där politikerna enligt tidigare principer har det fullständiga ansvaret för verksamheten men där makten förskjutits till tjänstemännen. Politikerna förväntas ta ett formellt ansvar inför medborgarna för kommunens verksamhet samtidigt som dess rätt att besluta begränsats av styrformen. Ansvarsutkrävandet blir i denna situation svårt eftersom politikern endast tar på sig ett formellt ansvar och blir därmed den kommunala organisationens offerlamm. Han eller hon kan inte utifrån sina egna värderingar eller ställningstaganden alltid motivera beslut eller försvara dess rättfärdighet inför medborgaren. Politikern blir då snarare en försvarare av kommunens beslut än en företrädare och bundsförvant med medborgarna som valt honom eller henne. Det uppstår således vad som närmast kan beskrivas som ett ansvarsvakuum. Den som tog beslutet, tjänstemannen, har ingen formell skyldighet eller rättighet att ta ansvaret offentligt och motivera sitt beslut. Politikern som har det formella ansvaret för beslutet saknar möjlighet att påverka beslutet innan det tas och tvingas därför stödja beslut som han eller hon inte fattat.

6. Avslutande diskussion

I denna avslutande diskussion kommer uppsatsens slutsatser att redovisas med utgångspunkt i uppsatsens syfte och frågeställning. Därtill kommer också framtida forskning att diskuteras.

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett demokratiperspektiv belysa och diskutera ett fall av politisk styrning, närmare bestämt målstyrning i kommunal förvaltning. Utifrån uppsatsens syfte följer frågeställningen: Vilka motsättningar finns mellan målstyrning som styrform i kommunal förvaltning och centrala demokrativärden?

Uppsatsens slutsats är att målstyrning kan få oavsedda negativa konsekvenser för debatten, öppenheten och ansvarsutkrävandet. Det finns således motsättningar mellan målstyrning och dessa centrala demokrativärden. Målstyrning hämmar debatten vilket får till följd att medborgarnas rätt att få information om olika ståndpunkter och möjligheten att klargöra sina preferenser försämras. Vidare blir beslutens kvalitet sämre än de hade kunnat vara, vilket också i förlängningen drabbar medborgaren. Öppenheten i målstyrningsprocessen är begränsad vilket leder till att medborgarnas möjligheter till debatt och ansvarsutkrävande försämras. Det är särskilt svårt att i relation till demokrativärdet öppenhet överblicka konsekvenserna av frånvaron av detsamma. Målstyrning försvåra också ansvarsutkrävandet genom att ansvaret är fördelat formellt mellan politiker och tjänstemän snarare än reellt. Politikerna har det fulla ansvaret trots att väsentliga delar av makten flyttats till tjänstemännen. Denna situation kan försvåra medborgarens möjligheter att utkräva ansvar av den som faktiskt fattade beslutet. Vidare påverkas relationen mellan politikern och medborgaren negativt då politikern blir en försvarare av den kommunala förvaltningen snarare än en företrädare för medborgaren.

Dessa motsättningar problematiseras i låg utsträckning av intervjupersonerna. Det övergripande målet är enligt Regeringsformens portalparagraf att all offentlig makt ska utgå från folket. Det saknas i kommunerna en analys av vad det innebär att vara en organisation där all offentlig makt utgår från folket. I sina ansträngningar att använda målstyrning som styrform missar kommunerna därför målet. När det finns motsättningar mellan kommunens styrform och centrala demokrativärden försämras möjligheterna för den offentliga makten att verkligen utgå från folket.

En del av den kritik som riktats mot målstyrning i tidigare forskning förefaller således alltfjämt relevant. Målstyrning som styrform har dock i samtliga studerade kommuner starkt stöd av såväl politiker som tjänstemän. En tillbakagång mot detaljstyrning anses otänkbar och inget alternativ till målstyrning kan, enligt de svar intervjupersonerna ger, skönjas. Målstyrningens starka förankring som

styrform kan naturligtvis bortförklaras som ett led i en större organisationstrend och att den därmed också är temporär till sin karaktär och inte värd uppmärksamhet. Då det dock inte finns någon annan styrform inom synhåll och målstyrning används inom en mycket stor andel av de kommunala förvaltningarna synes det vara viktigt att betrakta målstyrning som en permanent styrform inom kommunal förvaltning och därmed uppmärksamma de demokratiska problem som kan komma därav. Det kan vara en utmaning för framtida forskning att finna de avgörande punkterna för demokratisk styrning och försöka förena dessa med målstyrningens format.

En ansats för framtida forskning kan vara att med fördel bibehålla det kritiska perspektivet, men alltjämt arbeta på konstruktiva utvecklingsmöjligheter. Agevall sammanfattar uppsatsens övergripande slutsats: *"Demokratin blir aldrig färdigutvecklad. En kontinuerlig utveckling är nödvändig för att säkra den!"* (Agevall & Klasson 2000 s.165)

Referenser

- Aberbach, Joel D. – Putnam, Robert D. – Rockman Bert A. 1981. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Agevall, Lena – Klasson, Torgny. Red. 2000. *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Gunnar – Persson, Anders. 1999. "Närhet/distans, forskare/informant, forskning/undervisning – några avslutande reflektioner" i Sjöberg, Katarina (red) *Mer än kalla fakta – kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Baldersheim, Harald. 1993. "Kommunal organisering: Motar sel, men ressurser avgjer?" i Laegreid, Per – Olsen, Johan P. *Organisering av offentlig sektor – perspektiv, reformer, erfaringer, utfodringer*. Otta: Tano.
- Brady, Rodney. 1973, "MBO goes to work in the public sector", *Harvard Business Review*, vol. 51, march/april, pp.65-74.
- Bolton, Mike. 2003, "Public sector performance measurement: delivering greater accountability". *Work Study*, Vol.52, nr.1, pp-20-24.
- Brorström, Björn – Rombach Björn, 2000. "Modernt kommunalt förändringsarbete" i Fridolf, Maria (red) *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, Karin. 2000, "Det går inte att styra med resultat", *Statsvetenskaplig tidskrift*, no. 3 pp. 235-241.
- Bäck, Henry. 2000, *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Collamore, Thomas J. 1989, "Making MBO Work in the Public Sector", *The Bureaucrat*, vol.18, Fall, pp 37-44
- Denscombe, Martyn. 2000. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Drucker, Peter. 1955. *The practise of management*. London: Heineman.
- Eckfeldt, Kjell - Eklund, Roger – Östman, Åsa. 2001, "Mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen" i Forssell, Anders (red) *Staten och det andra*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena. 2003. *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Fridolf, Marie (red), 2000. *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS Förlag.
- Greiling, Dorothea. 2006, "Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public service?" *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, nr.6, pp.448-465.
- Gummesson, Evert. 2003. "Fallstudiebaserad forskning" i Gustavsson, Bengt (red) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur.

- Gynnerstedt, Kerstin, 2000. "Medborgarinflytande och lokal demokrati" i Agevall, Lena – Klasson, Torgny (red) *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Held, David. 1997. *Demokratimodeller: Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Holmblad-Brunsson, Karin. 2002, "Management or politics –or both? How management by objectives may be managed: A Swedish example". *Financial Accountability & Management*, 18(2), May.
- Isacsson, Ulf – Knutsson, Bengt-Olof. 1992, *En studie av målstyrning – erfarenheter av målstyrning i kommunalteknisk förvaltning*. Lund: Företagsekonomiska institutionen.
- Jacobsson, Bengt. 1986. "Politik som styrning" i Brunsson, Nils (red) *Politik och ekonomi – en kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa ekonomi.
- Johansson, Anders. 1995, *Att styra med och mot mål och resultat – förändrad styrning av offentlig verksamhet*. Örebro: Novemus.
- Karlsson, Christer. 2003, "Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion?" i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Kondrasuk, Jack N. 1981, "Studies in MBO effectiveness", *Academy of Management Review*, vol.6, pp: 419-430.
- Laegreid, Per – Roness, Paul G. – Rubecksen, Kristin. 2006, "Performance management in practice: the Norwegian way", *Financial Accountability & Management*, 22(3). August.
- Lundquist, Lennart. 1991, *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Lundquist, Lennart. 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1994, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys – problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart. 2001, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart J. – Pierre, Jon (red), 1995. *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mintzberg, Henry. 1993, *Structures in Fives – Designing effective organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Modell, Sven. 2004, "Performance measurement myths in the public sector: a research note." *Financial Accountability and Management*, vol.20, nr.1, pp. 39-55.
- Montin, Stig. 2002. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Norell, P O. 1989, *De kommunala administratörerna – en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Odiorne, Georg S. 1976, "MBO in State Government", *Public Administration Review*, vol.36, pp. 28-33.
- Poister, Theodore H. – Streib, Gregory. 1995, "MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool", *Public Administration Review*, January/February, vol.55, no.1.
- Premfors, Rune. 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Przeworski, Adam – Stokes, Susan C. – Manin, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press
Rombach, Björn. 1991, *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
Rothstein, Bo. 2001. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
Sjövik, Kristian. 2004. *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Intervjupersoner

(samtliga intervjupersoner har godkänt att deras namn publiceras på internet)

Burlövs kommun

Kerstin Fredriksson. Kommunstyrelsens ordförande (s) 2006-11-30 (P-B).

Thomas Hallberg. Kommunchef Burlövs kommun 2006-11-30 (T-B).

Lomma kommun

Thomas Håkansson. Kommunstyrelsens ordförande (m) 2006-12-05 (P-L).

Bo Andersson. Förvaltningschef 2006-11-23 (T-L).

Skurups kommun

Niklas Sjöberg. Kommunstyrelsens ordförande (m) 2006-12-19 (P-SK).

Birgitta Jönsson. Förvaltningschef. 2006-12-19 (T-SK).

Staffanstorp

Michael Sandin. Kommunstyrelsens ordförande (m) 2006-11-27 (P-ST).

Ingalill Hellberg Kommundirektör 2006-12-07 (T-ST).

Svedala

Björn Jönsson Kommunstyrelsens ordförande (s) 2006-12-04 (P-SV).

Bengt Ericsson Kommundirektör 2006-11-24 (T-SV).

Internet

Region Skånes hemsida:

<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=148433> (2006-12-18)

Sveriges kommuner och landsting (SKL) hemsida:

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=11248&C=445> (2006-11-15)

Övrigt använt material

Burlöv:

Budget 2006

Årsredovisning 2005

Lomma:
Budget 2006
Årsredovisning 2005
Övergripande mål och riktlinjer 2003-2006
Styrsystem för Lomma kommun

Skurup:
Budget 2006
Årsredovisning 2005

Staffanstorp:
Budget 2006
Årsredovisning 2005

Svedala:
Budget 2006
Öppen kommun –ny politisk organisation, ny verksamhetsorganisation
Öppen kommun – Utvecklad organisation, nya styrprinciper