



En fallstudie av visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun

- Ur ett New Public Management-teoretiskt perspektiv

Philip Alexandersson och Erik da Silva Örlin

Statsvetenskap 61-90 HP

Halmstad 2014-08-28

Abstract

Uppsatsens syfte är att utifrån ett New Public Management-perspektiv undersöka i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun följer New Public Management och utifrån det undersöka vad det resulterat i. Uppsatsen grundar sig i en intervjumetod där ledande politiker och tjänstemän från kommunen intervjuats. Den teoretiska ansatsen utgörs av en New Public Management-teori grundad på olika dimensioner av New Public Management. Uppsatsens huvudsakliga empiriska material kommer från de intervjuer som genomförts. Det finns även ett brett och representativt material för New Public Management som främst presenteras som tidigare forskning. Uppsatsens resultat tyder på att visionsstyrningsmodellen inte entydigt följer ett New Public Management i alla indikatorer utifrån den teoretiska ansatsen. Det framgår dock tydligt att visionsstyrningsmodellen influeras av alla de New Public Management-teoretiska dimensionerna uppsatsen utgår från.

Nyckelord: New Public Management, Visionsstyrningsmodell, Halmstads kommun.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Problemområde	3
1.2	Syfte	5
1.3	Frågeställningar	5
2	Bakgrund	7
2.1	Visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun	7
2.2	Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting	8
2.3	Tidigare forskning - New Public Management reform	9
2.4	Tidigare forskning - Kritisk forskning mot New Public Management	11
3	Teorier	15
3.1	Hoods analyschema	15
3.2	En mer detaljerad beskrivning av dimensionerna	17
4	Metod och material	20
4.1	Metodval	20
4.2	Operationalisering	21
4.3	Intervjumetod	23
4.4	Validitet och reliabilitet	24
4.5	Avgränsningar	26
5	Resultat och analys	28
5.1	Resultat och analys - Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen	28
5.2	Resultat och analys - Decentralisering	33
5.3	Resultat och analys - Hushållning med resurser	38
5.4	Resultat och analys - Chefens aktiva roll	42
6	Avslutning	44
6.1	Slutsatser	44
6.2	Kritiska reflektioner	46
7	Litteraturförteckning	48
	Tabell 1: Fyra dimensioner för New Public Management	16
	Tabell 2: Borttagna dimensioner	17
	Tabell 3: Dimensioner och indikatorer vid operationalisering	22
	Tabell 4: Resultat för mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen	29
	Tabell 5: Resultat för decentralisering	34
	Tabell 6: Resultat för hushållning med resurser	39
	Tabell 7: Resultat för chefens aktiva roll	42

1 Inledning

I inledningen presenteras uppsatsens problemområde samt uppsatsens syfte och frågeställningar. I problemområdet ges bland annat en tillbakablick av New Public Managements (förkortas fortsättningsvis NPM) historiska utveckling och spridning. I problemområdet ges även en redogörelse av debatten kring NPM, en beskrivning av Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell och uppsatsens inom- och utomvetenskapliga problem.

1.1 Problemområde

Under 1950- och 1960-talet sågs offentlig förvaltning och styrning som något lagtekniskt snarare än något politiskt och ekonomiskt. Under slutet av 1960- och 1970-talet började länder i väst att försöka hitta en mer rationell styrning (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.5ff). I samband med den internationella oljekrisen under 1970-talet spreds bilden av att välfärdsstater höll på att bli överhettade, svårstyrda och ineffektiva. Detta ledde till att man ville göra styrningen av dessa mer lik det privata näringslivet för att spara resurser och effektivisera. Dessa styrningsteorier och idéer, som spred sig till flera länder, kom att gå under namnet New Public Management. I samband med NPM-doktrinen framväxt inleddes i Sverige under 1980-talets andra hälft ett omfattande förändringsarbete. Bland annat för att förändra riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen i form av reformeringen av budgetprocessen genom införandet av treårsbudgetering och målstyrning (Lindström et al., 1997, p.7).

För NPM ses marknaden och företaget som förebilder för att styra olika institutioner inom den offentliga sektorn (Lind & Ivarsson, 2011). Målstyrning är en teknik som syftar till att effektivisera organisationer (Eriksen, 2012, p.117). Detta innebär en styrteknik där tydliga mål inom kostnadsramarna ska formuleras av de folkvalda och som implementeras samt följs upp av förvaltningen (a.a.).

Debatten om NPM är emellertid polariserad. Positiva effekter som framhävs av förespråkare inom forskningen beskriver att NPM ger kostnadsbesparingar, bidrar med mätbara och uppföljningsbara mål som ger ökad effektivitet samt ger ett mer autonomt styre (Almqvist, 2004, p.10; Promberger & Rauskala, 2003, p.2; Hood, 1995, p.95). De kritiska rösterna beskriver hur NPM kan ses som ett demokratiskt problem då styrningen går från politiskt ansvariga till teknokrater (Eriksen, 2012, p.105). Kritiken kan även ses ur ett normativt perspektiv där NPM kritiserar utifrån att det inte är inriktat på normativt baserade gemensamma intressen

(Eriksen, 2012, p.110). Liknande kritik är att den offentliga förvaltningen har skyldigheter och ett handlingsutrymme som finns där för att fokusera på allmänhetens bästa. Detta till skillnad mot näringslivet som fokuserar på vinstmaximering och skiljer sig därmed avsevärt (Drechsler, 2009, p.10).

Det har blivit allt vanligare för kommuner att utöver mål även styra mot en vision, så kallad visionsstyrning. Trots detta är kunskaper kring forskning och den praktiska användningen av en vision bristfällig (Klintbo et al., 2006, p.1). Begreppet visionsstyrning har ingen given koppling och definition till politiskt styrda organisationer och konceptet härstammar från näringslivet (Klintbo et al., 2006, p.2). Begreppet visionsstyrning kan således ses som mångtydigt. För Halmstads kommun syftar visionsstyrningsmodellen till att få hela kommunen att arbeta med gemensam planering, styrning och uppföljning utifrån fastställda politiska mål mot en vision (Halmstad, 2014, p8). Ett flertal kommuner arbetar numera utifrån olika visioner. Men det är endast ett fåtal kommuner (till exempel Staffanstorps kommun, Vara kommun) som tillsammans med Halmstads kommun arbetar utifrån visionsstyrningsmodeller. Dessa visionsstyrningsmodeller är dock utformade utifrån respektive kommuns förutsättningar och kontext. Således är Halmstads visionsstyrningsmodell unik i sitt slag och är därför föremål som studieobjekt i den här studien.

Det mest centrala inslaget för visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun är styrning med mål utifrån en vision (Halmstads kommun, 2014, p.4). Inom NPM är målstyrning även av stor relevans (Hood, 1995, p.95f). Vid en första anblick går det således att se tydliga kopplingar mellan NPM:s och visionsstyrningsmodellens målstyrning. I denna uppsats ställs det därför en hypotes om i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun följer NPM, snarare än om den överhuvudtaget följs av NPM.

Det finns omfattande forskning om vad NPM är och ska åstadkomma men desto mindre studier om vilka de faktiska resultaten av NPM är:

A summarising metaphor might be that there is an ocean of studies of the application of NPM ideas within the Europe, but only a modest sea of works that offer direct empirical analysis of *outputs* [...]. (Dan & Pollitt, 2011, p.52)

En hel del studier framhäver påståenden och olika argument för och emot NPM – doktrinen i sin helhet. Däremot finns det färre studier som undersöker vilka resultat NPM har åstadkommit. För att kunna se vilka resultat NPM kan resultera i så ämnar studien först och främst un-

dersöka i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen följer NPM för att sedan kunna se vilka resultat som NPM faktiskt har resulterat i.

Inomvetenskapligt bidrar uppsatsen till vad Dan & Pollit säger saknas i forskningsfältet, nämligen en studie i vilka resultat NPM ger i ett specifikt fall. Genom att lämna ett bidrag som presenterar ett resultat på vad NPM kan åstadkomma, i form av styrning utifrån målen, decentraliserat ansvar samt hushållning med resurser, berikar uppsatsen ett forskningsfält som fortfarande inte är tillräckligt utforskat. Uppsatsens utomvetenskapliga relevans grundar sig i att det är viktigt för politiker, kommunens anställda samt dess medborgare att veta i vilken utsträckning styrningsmodellen är influerad av NPM. Viktigt är också att veta hur ansvaret är fördelat mellan de demokratiska politikerna och de anställda tjänstemännen samt på vilket sätt kommunen arbetar med hushållning av medborgarnas skattepengar och hur det i så fall påverkar verksamheten.

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att utifrån ett New Public Management-perspektiv undersöka i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun följer NPM och utifrån det presentera vad det resulterat i. Det omfång av NPM som huvudsakligen undersöks är styrning utifrån mätbara mål och systematisk kvalitetsuppföljning, decentralisering samt hushållning med resurser.

1.3 Frågeställningar

Frågeställningarna utgår från en övergripande frågeställning som sedan kommer besvaras utifrån tre underliggande frågeställningar.

- I vilken utsträckning följer visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun ett New Public Management – perspektiv och vad har det resulterat i?
 1. I vilken utsträckning styrs Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell utifrån mätbara mål och en systematisk kvalitetsuppföljning och vad har det resulterat i?
 2. I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit en decentraliserad organisation av beslutsfattande inom det egna ansvarsområdet för chefer och vad har det resulterat i?

3. I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit hushållning med resurser i Halmstads kommun i form av effektiviseringar, omprövningar och besparingar och vad har det resulterat i?

2 Bakgrund

I uppsatsens bakgrundskapitel beskrivs Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell i det första avsnittet, vad SKL (Sveriges kommuner och landsting) har sagt generellt om visionsstyrning i det andra avsnittet, samt forskning om NPM och kritisk forskning om NPM i det tredje respektive fjärde avsnittet.

2.1 Visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun

I november 2007 antog kommunfullmäktige en ny styrmodell för Halmstads kommun, visionsstyrningsmodellen. Visionsstyrningsmodellens syfte var att få hela kommunen att arbeta med gemensam planering, genomförande och uppföljning mot en vision (Halmstads kommun, 2014, p.8). För att genomföra de politiska ambitionerna beslutade Halmstads kommun att kommunen behövde en styrning i form av mål och budget för de kommunala verksamheterna. Visionsstyrningsmodellen gör anspråk på att gälla för kommunens alla nämnder och bolag.

I styrmodellen finns visionen och värdegrunderna som ligger till grund för kommunens strategiska och övergripande planering. Politikerna i Halmstads kommun har till uppgift att formulera mål för de kommunala verksamheterna som syftar till att visionen slutligen uppnås vid utgången av år 2020 (Halmstads kommun, 2014, p.3f).

Visionen som kommunen åtagit sig lyder som följer:

Halmstad – Hemstaden: Vi är en kommun där människor möts – med trygghet, respekt och kärlek

Halmstad – Kunskapsstaden: Vi bygger en stad där människor växer – genom utbildning, företagsamhet och nytänkande

Halmstad – Upplevelsestaden: Vi skapar en atmosfär som ger livslust – genom aktivitet, gemenskap och livskvalitet (Halmstads kommun, 2014, p.3)

För att genomföra kommunens politiska ambitioner, det vill säga nå visionen, bryter kommunens politiker ner mål i fyra målnivåer. I nivån under visionen formuleras de övergripande inriktningarna som beslutas av kommunfullmäktige efter de allmänna valen vart fjärde år. De övergripande inriktningarna grundar sig på en djupare strategisk analys av kommunens förutsättningar, nämnder och verksamheter. Under de övergripande inriktningarna formulerar därefter kommunfullmäktige konkretiserade mål och prioriteringar som beslutas varje år med ett tidsperspektiv på ett till tre år. De konkretiserade målen arbetas fram och antas för att det ska bli tydligt för verksamheterna vad de ska uppnå och fastställs i kommunens planeringsdirektiv

med budget. De konkretiserade målen bryts sedan ner av nämnderna till verksamhetsmål anpassade till den specifika kommunala verksamheten. Dessa mål antas varje år efter att kommunfullmäktige beslutat de konkretiserade målen. Till sist formulerar enheternas chefer tillsammans med medarbetarna i verksamheterna medarbetarmål utifrån verksamhetsmålen (Halmstads kommun, 2014, p.4f).

Visionsstyrningsmodellen har även en process med olika delprocesser där kommunen planerar och antar de ovanstående beskrivna målen och där meningen är att dessa ska genomföras under kommande verksamhetsår och därefter följas upp för att kunna förbättra målen innan man börjar om processen på nytt. Denna process löper således över tre verksamhetsår (Halmstads kommun, 2014, pp.6-8).

2.2 Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting

Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting är en studie från SKL 2006. Studien är relevant för uppsatsen eftersom den ger en bakgrund till visionsstyrningens ursprung och varför visionsstyrning blir allt vanligare i Sverige. Dessutom visar den vilka aktörer som vanligtvis tar initiativ till att införa modellen.

Det är idag vanligt att kommuner och landsting använder sig av en vision för att styra organisationen. Visionen bidrar i många fall också till samverkan genom att möta medborgares kollektiva behov. Trots att det är alltmer vanligt att kommuner och landsting styrs med en vision är kunskaperna kring både forskning och praktiskt användning undermålig (Klintbo et al., 2006, p.1).

Begreppet visionsstyrning har idag, enligt SKL, ingen given definition kopplad till politiskt styrda organisationer. Konceptet härstammar ursprungligen från det privata näringslivet (Klintbo et al., 2006, p.2). Begreppet visionsstyrning kan som sagt vara mångtydigt. Exempelvis kan en visionsstyrning fungera som ett verktyg att samla in gemensamma målbilder i syfte att främja lokalsamhället och kommunens/landstingets organisationer både internt och externt (a.a.).

Det är vanligt att visionsstyrning skapar tydliga roller. Ett exempel är hur politiker jobbar med övergripande visioner i förhållande till tjänstemännen som ser till att verksamheter utvecklas i relation till visionens riktning. Enligt SKL:s studie har visionsstyrning lett till bättre ekonomi,

högre kvalitet och effektivitet bland de kommuner och landsting som målmedvetet satsat på visionsstyrning. Två vanliga motiv till att börja jobba med visionsstyrning är dels att få ekonomin i balans samt att på ett mer effektivt sätt hantera arbetslöshet och befolkningsminskning (Klintbo et al., 2006, p.3).

2.3 Tidigare forskning - New Public Management reform

New Public Management reform. A comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State är en komparativ studie skriven av Pollitt och Bouckaert och har blivit en av de mest centrala inom NPM-forskningen. Studien syftar till att kartlägga den internationella debatten av NPM-doktrinen utveckling, förändringar över tid av olika typer av styrning samt förstå vad som är möjligt och inte möjligt med NPM-reformer. Denna studie fokuserar på reformer av den offentliga sektorn och undersöker den offentliga styrningen av tolv länders regeringar och EU-kommissionen.

En teori presenteras om vilka faktorer som kan tänkas påverka politikernas beslut och styrning av offentlig förvaltning på en övergripande nivå. I det politiska beslutsfattandet avgör politikerna vad för reformer som är önskvärda att genomföra och vilka reformer som är möjliga att genomföra. Politikerna påverkas av olika idéer, men dessa idéer uppstår inte i ett vakuum. De påverkas av olika socioekonomiska krafter och det politiska systemet som de verkar i. De socioekonomiska krafterna består av strukturella faktorer. Det politiska systemets förmåga att ställa om till NPM-reformer beror på strukturella faktorer och dynamiska faktorer i den offentliga styrningen (Pollitt & Bouckaert, 2011, pp.38-42). När väl det politiska beslutsfattandet har genomförts går reformerna vidare till det administrativa systemet, som består av den offentliga förvaltningen. Där tar man fram ett innehåll för att förstärka diskursen för reformen genom att göra uttalanden, tillkännagivanden och ge rekommendationer. Därefter tar implementeringen vid (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.44f).

Studien är relevant för att förstå styrningens sammanhang utöver de formella besluten som politikerna fattar och som ska implementeras av den offentliga förvaltningen. Uppsatsen kommer inte undersöka dessa utomstående faktorer, så som globaliseringens inverkan på Halmstad, demografiska förändringar för kommunen eller partiernas inre ideologiska idéströmningar. Uppsatsen lyfter dock dessa forskningsinsikter för att göra läsaren uppmärksam på att politiska beslutsfattare och tjänstemän verkar i en kontext med strukturella och dynamiska faktorer som påverkar.

NPM som ett kontextberoende fenomen är något som diskuteras i *The impacts of the New Public Management in Europe – a meta-analysis*, som är en rapport skriven av Christopher Pollitt, professor i New Public Management och Sorin Dan, forskare på Katholieke University Leuven. Forskarna har skrivit rapporten på uppdrag av Europeiska kommissionens forskningsområde (Dan & Pollitt, 2011, p.1f). Rapporten är en kvantitativ komparativ metaanalys av 520 olika studier inom NPM och studerar konsekvenserna av NPM-reformer inom EU (Dan & Pollitt, 2011, p.3) Först definieras vad som menas med NPM, som till en början var starkt ihopkopplat med Thatcher och Reagan. När NPM slog igenom under 1980-talet ansåg många av dåtidens politiska ledare och forskare att varje utvecklat land skulle följa samma mönster inom den offentliga sektorn. Även om NPM spred sig till många länder går det inte att säga att världen följde samma väg (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.5).

I rapporten dras slutsatsen att det finns oändligt mycket forskning som säger vad NPM ska åstadkomma, men i mycket lägre grad vad NPM i praktiken faktiskt har åstadkommit samt om doktrinen verkligen fungerar och ger de avsedda effekterna (Pollitt & Bouckaert, 2011, p.51f). I rapporten beskrivs följande:

A summarising metaphor might be that there is an ocean of studies of the application of NPM ideas within the Europe, but only a modest sea of works that offer direct empirical analysis of *outputs*, and no more than a small pond that convincingly connect specific reforms to particular *outcomes*.
(Dan & Pollitt, 2011, p.52)

De studier som undersökts i metastudien har kommit fram till varierande resultat. Det finns de studier som visar på positiva resultat enligt NPM:s antaganden, ingen skillnad eller negativa resultat (Dan & Pollitt, 2011, p.52). Rapporten beskriver att efter undersökningen av alla studier kan det ses som osannolikt att det går att finna några generella regler inom NPM som ger ett visst resultat, det vill säga fastställa kausala samband mellan X och Y. Det innebär dock inte, enligt Dan och Pollitt, att vetenskaplig kunskap om NPM inte existerar. Istället menar dessa två forskare att kunskapen om konsekvenserna av NPM är kontextbunden och därmed något viktigt att studera för att förstå fenomenet (Dan & Pollitt, 2011, p.53f). Dan och Pollitt kommer även fram till, efter att ha granskat många olika rapporter, att det är viktigt att forskarna inom NPM mer specifikt måste beskriva inom vilka områden deras resultat och slutsatser är giltiga (Dan & Pollitt, 2011, p.55).

Rapporten är relevant för att ge en översikt i hur mångtydigt NPM är och vilka varierande resultat som forskningsområdet har kommit fram till. Den kommer även fram till en viktig slutsats – nämligen att NPM kan ses som kontextberoende.

Två decennier med 'New Public Management' - Succé eller fiasko? är skriven av Roland Almqvist. Almqvist menar att NPM för med sig både bra och mindre bra saker. När NPM har fungerat nämner Almqvist till exempel de kostnadsbesparingar som gjordes i Stockholms stad inom äldreomsorg när det rådde ett konkurrenshot (Almqvist, 2004, p.10). Almqvist lyfter även fram hur de enheter som låg under ett potentiellt hot av konkurrens i framtiden genomförde besparingar (a.a.). Detta genomfördes som en effekt med grund i markandsteorier, som i sin tur lyfts fram inom NPM (a.a.).

Vad gäller problematiken med NPM framhäver Almqvist bland annat svårigheterna med att formulera mätbara och uppföljningsbara mål (Almqvist, 2004, p.11). Som exempel för detta nämner Almqvist Stockholms stads implementering av stadsdelsnämndsreformer som misslyckades med just att etablera mätbara och uppföljningsbara mål och således försvårade processen att följa upp hur kvaliteten utvecklats i de berörda verksamheterna (a.a.).

Artikeln är intressant då den lyfter fram exempel från det empiriska forskningsfältet, på nationell nivå, gällande hur NPM under åren har fungerat, när det har gett avsedd effekt och således varit framgångsrikt. Men forskningsfältet har även visat på, som Almqvist beskriver det, osäkerheter, tvetydigheter, konflikter och paradoxer (Almqvist, 2004, p.19). Artikeln är relevant för uppsatsen då de två exempel som Almqvist nämner tydligt har gått att koppla till uppsatsen teori utifrån mätbara mål, uppföljning och besparingar. Artikeln bidrar på så vis till ett praktiskt exempel i form av förförståelse utifrån teorin. Både motståndare och förespråkare till NPM kan alltså finna argument både för och emot respektive ståndpunkt.

2.4 Tidigare forskning - Kritisk forskning mot New Public Management

Kommunikativt ledarskap – om styrning av offentliga institutioner är skriven av Erik Oddvar Eriksen. NPM innebär en förändrad syn på medborgaren, som inte bara har allmänna intressen, utan blir klienter och konsumenter med särskilda behov och krav. En modell där bara medborgaren betraktas som klient och konsument leder till att det blir individuella val. Medborgarens värderingar, normer prioriteringar faller avgörandet. Det rådande intresset är egen-

intresset som bäst löses genom marknadslösningar istället för kollektivt beslutsfattande (Eriksen, 2012, p.106f).

NPM brister i den bemärkelsen att reformen är grundad i ett mikroekonomiskt paradigmen men helt saknar ett avstamp i de normativa gemensamma intressena (Eriksen, 2012, p.110). Således grundar sig de styrinstrument som har fokus på ekonomiska handlingsmodeller inte på alla de nödvändiga hänsynstaganden som krävs inom den offentliga sektorn (a.a.)

I och med NPM:s inträde i den offentliga sektorn har ett allt större fokus lagts på styrinstrument som förespråkar att uppnå resultat och således hamnar i konflikt med andra intressen (Eriksen, 2012, p.105). NPM kan ses som ett demokratiskt problem då styrningen går från politiskt ansvariga till teknokrater (Eriksen, 2012, p.105).

Sammanfattningsvis kan man säga att Eriksen har ett starkt kritiskt perspektiv till NPM. Han har en normativ utgångspunkt om hur ett samhälle bör organiseras och där NPM står i konflikt med allmänna intressen och demokratiska värderingar. Studien är relevant för att belysa viktig kritik som berör en normativ och demokratisk ansats om NPM gentemot den offentliga styrningen.

New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance är ett avsnitt publicerat i *Journal of Public Administration Research and Theory* och är skriven 2006 av Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow samt Jane Tinkler. De menar att NPM är ett brett och svårdefinierat begrepp med olika karaktäristiska drag (Dunleavy et al., 2006, p.469).

I studien förklaras att fokus har legat på att stärka den privata sektorns involvering i den offentliga sektorns tillhandahållande och detta har visat sig vara betydligt mer kontroversiellt och problematiskt än vad dess företrädare hade förutspått (Dunleavy et al., 2006, p.467). I studien beskrivs bland annat att:

NPM creates heterogeneous, conflicting and fluid organizational identities, rather than the uniform and stable business identity it is supposed to. (Dunleavy et al., 2006, p.467)

NPM:s fokus på en uppdelning av den offentliga förvaltningen har ökat antalet administrativa enheter och skapat en mer komplex och dynamisk relation emellan. Denna form av komplex förvaltningspolitik har också haft negativa effekter på medborgarna. Ju svårare det är för medborgarna att förstå den interna statliga processen och relationerna emellan, ju

svårare blir det för medborgarna att orientera sig i den offentliga sektorns uppbyggnad och den offentliga sektorn blir svårare att få tillgång till. Det blir således svårare för medborgarna att tillgodose sina politiska och administrativa intressen (Dunleavy et al., 2006, p.477).

The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? är en artikel skriven av Christopher Hood och Guy Peters, som är en del i *Journal of Public Administration Research and Theory*. Artikeln fokuserar på att identifiera paradoxer för New Public Management (Hood & Peters, 2004, p.269).

Hood och Peters utgår dels utifrån ett analytiskt synsätt som grundar sig på oavsedda konsekvenser av mänskligt handlande (a.a.). Inom offentlig förvaltning finns oftast grundläggande kontrollrutiner som syftar till ett mer intensivt fokus på resultat i förhållande till målformuleringar och indikatorer (Hood & Peters, 2004, p.270ff). Dessa kontrollrutiner genomsyrar alla offentliga förvaltningar som går att observera och är mätbara. När produktionen fördelas i olika enheter inom den offentliga förvaltningen där aktiviteter och resultat inte längre på ett enkelt sätt går att observera gör det att flertalet oavsedda effekter skapas. Exempelvis kan det leda till att den avsedda tydligheten inom den offentliga förvaltningen ersätts med en otydlighet.

Det finns även andra synsätt gällande oavsedda effekter i verkställande reformer för styrning. Ett större ansvar i offentliga tjänster till utsedda chefer inom parlamentariska demokratier skulle förbättra kvaliteten i den offentliga förvaltningen genom en avpolitisering (a.a). Dock har det visat sig att en politisering, snarare än en avpolitisering, har skett i den offentliga förvaltningen. Politikerna har involverats alltmer och ingripit genom att anställa och avskeda chefer för att undvika att tappa kontroll över implementeringsprocessen. Fenomenet betecknas som en paradox i chefskapet (Hood & Peters, 2004, p.270f).

The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe är skriven av Wolfgang Drechsler. Drechsler förklarar att det går att se tydliga skillnader mellan den privata och offentliga sfären snarare än likheter. Staten har skyldigheter och ett handlingsutrymme som finns där för att fokusera på allmänhetens bästa till skillnad från näringslivet som fokuserar på vinstmaximering. De tekniker som används inom näringslivet och appliceras i den offentliga sfären passar därför inte in bland de mest grundläggande kraven för en stat. Drechsler hänvisar i detta fall specifikt till demokrati där bland annat trans-

parens och rättssäkerhet är betydligt viktigare än låga kostnader och effektivitet (Drechsler, 2009, p.9).

Drechsler menar att NPM idag, även ur ett effektivitetsperspektiv, inte kan ses som framgångsrikt. Han förklarar att det inte finns några empiriska bevis att NPM-reformer skulle ha lett till högre produktivitet eller välfärdsmaximering och att NPM-reformerna i västra Europa och OECD länderna snarare bevisar ett misslyckande istället för en framgång (Drechsler, 2009, p.10).

3 Teorier

Detta kapitel innehåller två avsnitt. Det första avsnittet, 3.1 Hoods analyschema, presenterar uppsatsens teoretisk ram och ansats. Avsnittet innehåller också de val och avgränsningar som har gjorts för teorin samt motiveringar till dessa beslut. Det andra avsnittet, 3.2 En detaljerad beskrivning av dimensionerna, syftar till att ge ett mer djupgående förtydligande och förklarande av dimensionerna för att enklare förstå teorin och dess innebörd.

3.1 Hoods analyschema

Uppsatsens teori bygger på Christopher Hoods analyschema från 1995, samt Dr. Kurt Promberger och Mag. Iris Rauskala konkretiserade beskrivningar av Hoods dimensioner och Almqvists beskrivning av styrning utifrån målen. Professor Kurt och Mag. Iris Rauskala är två forskare inom NPM i Österrike och Almqvist är en av Sveriges mest framstående forskare om NPM.

Hood är en av forskningens största och mest citerade forskare inom NPM. En stor andel forskare kopplar enligt Hood NPM till sju dimensioner (Hood, 1995, p.95). Dessa dimensioner presenterar Hood i sin artikel: *THE "NEW PUBLIC MANAGEMENT" IN THE 1980s: VARIATIONS ON A THEME*. Uppsatsens teoretiska ansats har sina rötter i dessa dimensioner som vi fortsättningsvis som samlingsnamn kallar för analyschema. En skillnad mellan Hoods analyschema och denna uppsats är att uppsatsen endast utgår från fem dimensioner istället för alla sju.

I tabell 1 (se nästa sida) går det dock endast att se fyra dimensioner. Orsaken till detta är att vi är av uppfattningen att två av dimensionerna inte är ömsesidigt uteslutande. Resultatet av detta är att vi valde att kombinera dessa två dimensioner. Den kombinerande dimensionen är "Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen". Det bör också nämnas att vi gjort en svensk tolkning av dimensionerna, dels utifrån egen förmåga men även inspirerade utav Agevall som också översatt Hoods dimensioner (Agevall, 2005, p.21).

Dimensioner:	Innehåll:
Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen	Bygger på att det ska finnas tydligt uttryckta och formulerade mål som ska vara mätbara. Betonar vikten av en systematik. Handlar även om kvalitetsuppföljning och styrning utifrån målen.
Decentralisering	Handlar om decentralisering och hur det skapas flera avdelningar inom den offentliga sektorn där dessa avdelningar får en egen identitet och ett större ekonomiskt ansvar.
Hushållning med resurser	Berör betoning på att verksamheterna måste hushålla med resurser. Utgår till exempel från om förvaltningen anser att politiken sätter mål som är möjliga att nå inom givna ekonomiska ramar eller inte.
Chefens aktiva roll	Handlar om en ökad aktiv kontroll så till vida att chefens roll är mer central. Handlar också om att chefen ska vara mer synlig och ha större befogenheter.

Tabell 1: Fyra dimensioner för New Public Management

Uppsatsen utgår alltså, som förklarat ovan, från fyra dimensioner presenterade av Hood. Alla dessa dimensioner är centrala delar av NPM, vilket är huvudanledningen till att vi använder dem, men de är också speciellt relevanta för uppsatsen. Den första dimensionen i tabell 1, ”Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen” (den kombinerade dimensionen) är relevant i den bemärkelsen att visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun har fått ett allt större fokus på mål och måluppfyllelse samt att göra målen mätbara för att kunna styra utifrån dessa, vilket är centralt för uppsatsens frågeställningar (Hood, 1995, p.95ff). Syftet med dessa mätbara mål är att på ett systematiskt sätt kunna följa upp resultaten utifrån målen för att kunna styra verksamheten på ett effektivt sätt.

Den andra dimensionen ”Decentralisering”, är relevant ur ett decentraliseringsperspektiv för att exempelvis undersöka om visionsstyrningsmodellen influeras av mål för olika organ i organisationen med tillhörande budgetposter (Hood, 1995, p.95ff). Dimensionen är även relevant för att undersöka om och hur kommunens olika organ fått ett ökat handlingsutrymme i form av ansvar och ekonomiskt ansvar.

Den tredje dimensionen ”Hushållning med resurser” har vi valt att använda för att få ett resursperspektiv på NPM. De ekonomiska förutsättningarna inom offentliga sektorn är centrala. De kan anses ha ett stort inflytande på om målen går att nå eller inte samt att bättre hushållning, enligt NPM, skall leda till en bättre kvalitet i verksamheten (Hood, 1995, p.95ff). Detta kommer dock undersökas ur ett statsvetenskapligt perspektiv genom kvalitativa intervjuer med berörda informanter i ledningen och inte genom ekonomiska uträkningar i form av budgetutvärderingar.

Den fjärde dimensionen, ”Chefens aktiva roll”, har vi valt för att det är centralt för uppsatsen att se hur visionsstyrningsmodellen påverkat chefernas arbete i form av ansvars- och beslutsfattande. Syftet med ett ökat ansvar och möjlighet till ett eget beslutsfattande är att beslutsfattandet skall ske där kompetensen finns. Förutom att NPM betonar ett ledarskap där chefen har ansvar och möjlighet till eget beslutsfattande så betonas även att ledaren ska vara synlig, aktiv och tillgänglig (Hood, 1995, p.95ff). Därför kommer ledande politiker och förvaltningschefer i Halmstad att intervjuas om deras syn på sitt ledarskap och möjligheter till inflytande och eget beslutsfattande.

Som tidigare nämnt har vi även valt att ta bort två dimensioner:

Borttagna dimensioner:	Innehåll:
Marknadsorientering och konkurrens	Handlar om att göra om delar av den offentliga verksamheten till entreprenader samt olika köp och säljmodeller.
Ledningsstil hämtad från den privata sektorn	Externrekrytering av chefer och utbildning av förvaltningsledningen

Tabell 2: Borttagna dimensioner

Den första borttagna dimensionen handlar om konkurrens mellan olika aktörer. Uppsatsens avgränsning undersöker den politiska styrningen för den kommunala verksamheten, i detta fall Halmstads kommun och inte de privata aktörer som till exempel är verksamma konkurrenter på välfärdsmarknaden. Dimensionen blir således inte relevant för uppsatsens undersökningsområde. Den andra dimensionen som vi valt att inte använda oss av är en form av övergripande dimension som berör styrningens ursprung från den privata sektorn, applicerad på den offentliga sektorn. Denna dimension kan ses som väldigt bred och allmängiltig för NPM, och operationaliseras via de övriga dimensionerna. Istället kommer denna dimension betraktas som ett förhållningssätt och synsätt för NPM i uppsatsen snarare än som en dimension som skall operationaliseras enskilt.

3.2 En mer detaljerad beskrivning av dimensionerna

Hood förklarar och förtydligar dimensionerna ytterligare. Här presenteras endast de förklaringar och förtydligande som vi avgränsat oss till att använda som teoretisk ram. Vissa av dessa dimensioner är ytterligare förklarade och förtydligade med hjälp av Dr. Kurt Promber-

ger och Mag. Iris Rauskala samt Almqvist. Som tidigare nämnt avgränsar vi oss till fyra dimensioner:

Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen:

Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen är en utveckling mot mer explicita och mätbara resultat i den offentliga sektorn. Dessa uttryckliga och mätbara resultat ska appliceras på den verksamhet som tillhandahålls av den offentliga verksamheten inom alla organisationsnivåer (Hood, 1995, p.97). Dr. Kurt Promberger och Mag. Iris Rauskala förklarar att NPM bidrar med systematiska mätningar av resultat i den offentliga sektorns organisationer (Promberger & Rauskala, 2003, p.2). Detta innebär att organisationerna noggrant måste uppmärksamma de uppsatta mål som finns för verksamheten (a.a.). När cheferna inom den offentliga organisationen måste utvärdera resultaten leder det till åtgärder som i sin tur leder till att de olika avdelningarna måste fokusera på sitt arbete och ta sitt ansvar (a.a.). Mot bakgrund av att resultaten ska vara explicita och mätbara bidrar det till en ökad effektivitet inom organisationerna (a.a.). Hood menar att detta är ett försök att kontrollera offentliga organisationer på ett mer rutinartat sätt genom förutbestämda resultatmätningar. Verksamheten måste börja styras efter de formulerade målen, mätning av måluppfyllelse och omskrivning av målen istället för att styra verksamheten med fokus på resurser (Almqvist, 2006, p.25).

Decentralisering:

Decentralisering är en utveckling mot en större uppdelning i offentliga organisationer och att det i de offentliga organisationerna blir fler egna avdelningar (Hood, 1995, p.95ff). Hood menar att organisationerna ska bli som flera avdelningar med sin egen identitet, ekonomiskt ansvar och en bredare delegering av ett resursbaserat beslutsfattande (a.a.). Organisationerna ska således också röra sig mot en sammanhållen budget, uppdragsbeskrivningar, affärsplaner och ett mer autonomt styre (a.a.).

Hushållning med resurser:

Dimensionen är en utveckling mot större återhållsamhet och sparsamhet i användandet av resurser (Hood, 1995, p.97f). Ett sökande efter ett billigare arbetssätt inom den offentliga förvaltningen samt leverans av offentlig service. Dr. Kurt Promberger och Mag. Iris Rauskala betonar att det är viktigt att sänka kostnaderna inom den offentliga sektorn men att det är lik-

väl så viktigt att öka kvaliteten (Promberger & Rauskala, 2003, p.4). Ett kortfattat sätt att sammanfatta dimensionen med är att ”göra mer med mindre” (a.a.).

Chefens aktiva roll:

Denna dimension är en utveckling mot en ökad aktiv kontroll av offentliga organisationer genom synliga chefer som har ökade befogenheter (Hood, 1995, p.97). Dr. Kurt Promberger och Mag. Iris Rauskala har konkretiserat denna dimension ytterligare och menar att chefen i offentliga organisationer ska vara en aktiv individ med auktoritet och ansvar över den offentliga verksamheten denna ansvarar för (Promberger & Rauskala, 2003, p.2).

4 Metod och material

Uppsatsens metod- och materialavsnitt beskrivs i fyra avsnitt. I det första avsnittet beskrivs uppsatsens metodval som grundar sig i en kvalitativ ansats. I det andra avsnittet beskrivs hur operationaliseringen konstrueras och hur den skall genomföras. I det tredje avsnittet beskrivs uppsatsens huvudsakliga metod för materialinsamlingen. I det fjärde avsnittet beskrivs uppsatsens reliabilitet samt validitet. I det femte avsnittet diskuteras de avgränsningar och överväganden som har gjorts.

4.1 Metodval

Vid uppsatsskrivande är det vanligt att man inom forskningen väljer antingen ett kvalitativt eller ett kvantitativt metodval. Teorell och Svensson anser att begreppen kvalitativt och kvantitativt är mångtydiga begrepp och att distinktionen begreppen emellan snarare går in i varandra än klargör dess innebörd. Kvalitativ metod har som mål att beskriva företeelsers kvaliteter. Den kvalitativa undersökningsmetoden beskrivs som det strategiska urvalet av fall, tolkning och verbala beskrivningar av helheter (Teorell & Svensson, 2012, p.265). Uppsatsen grundade sig på en kvalitativ ansats där ledande politiker och tjänstemän intervjuades för att undersöka deras arbete med visionsstyrningsmodellen i kommunens verksamhet.

Kvantitativ metod syftar till att fastställa olika kvantiteter (Teorell & Svensson, 2012, p.264). Teorell och Svensson gör själva också ett försök att särskilja begreppen där de beskriver att den kvantitativa undersökningsmetoden bland annat använder sig av enkäter och variabelmätningar.

Uppsatsen bygger på en kvalitativ metod för att samla in informanternas beskrivningar av deras arbete med visionsstyrningsmodellen för att på så sätt undersöka i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen följer NPM och vad det resulterat i. Intervjumaterialet undersöktes med hjälp av uppsatsens NPM-teoretiska ram och dess dimensioner samt redovisades utifrån de operationella indikatorerna i uppsatsens resultatkapitel. Uppsatsen utgick inte från ett kvantitativt tillvägagångssätt då kvantitativa variabler inte undersökts i form av till exempel enkäter där olika kvantiteter var i huvudsakligt fokus.

4.2 Operationalisering

Den kvantitativa analysen har som ambition att beskriva medan en kvalitativ undersökning har till uppgift att komma längre än så. I grund och botten kan man säga att den kvalitativa analysen går ut på att man som intervjuperson tar ut det viktigaste från intervjuerna. Informanternas svar görs sedan om till systematisk data genom reflektion och från detta dras sedan slutsatser från det unika till det generella (Lantz, 2007, p.72). Den kvalitativa analysen består av olika delmoment; datainsamling, datareduktion, bilda dimensioner, söka mönster och slutsatsdragning (Lantz, 2007, p.72). I uppsatsen användes dessa delar i metoden, men dock i en annan ordning.

I uppsatsen bildades inte dimensioner utifrån en datareduktion, som till exempel är vanligt inom metod grundad på grounded theory. Istället avgränsades fenomenet redan innan genom att hämta dimensioner från den etablerade forskningen. I den här studien är dimensionerna huvudsakligen skapade och beskrivna av Hood och beskrivs i uppsatsens teorikapitel.

Utifrån dessa dimensioner skapades sedan indikatorer genom att plocka ut essensen ur dimensionerna som presenteras närmare senare i detta avsnitt. Utifrån dessa indikatorer formulerades sedan intervjufrågor till olika frågeområden. Av datan gjordes sedan en datareduktion där det mest relevanta plockades ut för att användas i resultatet. Efter detta söktes mönster för varje indikator i resultat- och analysavsnitten för de olika dimensionerna. Slutligen drogs utifrån analysen, teorin och den tidigare forskningen uppsatsens slutsatser.

Den operationaliseringen som gjordes av materialet grundade sig i att plocka ut varje central byggsten ur varje dimension som presenterats i uppsatsens teorikapitel och presenteras i tabellen nedan:

Tabell 3: Dimensioner och indikatorer vid operationalisering

<i>Dimensioner</i>	Mätbara mål med uppföljning samt styrning utifrån målen	Decentralisering	Hushållning med resurser	Chefens aktiva roll
<i>Indikatorer</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uttryckliga och mätbara mål, • Styrning utifrån målen • Uppföljning av måluppfyllelsen • Åtgärder och omskrivning av målen 	<ul style="list-style-type: none"> • Eget ansvar och ekonomiskt ansvar • Budget och uppdragsbeskrivningar 	<ul style="list-style-type: none"> • Återhållsamhet och sparsamhet med resurser, effektiviseringar och omprövningar • Förbättrad/ försämrad kvalitet • Styrning utifrån målformuleringarna eller de ekonomiska ramarna 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivt, tillgängligt och synligt chefskap • Beslutsfattande inom sitt ansvarsområde
Ex. Politiker 1				
Ex. Politiker 2				
Ex. Tjänsteman 1				

Första dimensionen består av indikatorer som grundar sig i om ledningen i Halmstads kommun formulerar mätbara mål, genomför uppföljningar, om åtgärder tas utifrån dessa och styrningen utövas utifrån målen. Denna dimension operationaliserade uppsatsens första underliggande frågeställning ”I vilken utsträckning styrs Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell utifrån mätbara mål och en systematisk kvalitetsuppföljning och vad har det resulterat i?”

Den andra dimensionen som handlar om decentralisering har indikatorer som behandlar om ledande politikerna och tjänstemännen i Halmstads kommun ansåg att deras avdelning har ett eget ansvar och ekonomiskt ansvar med tydliga budget- och uppdragsbeskrivningar utifrån visionsstyrningsmodellen. Denna dimension operationaliserade uppsatsens frågeställning ”I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit en decentraliserad organisation av beslutsfattande inom det egna ansvarsområdet för chefer och ledande politiker i Halmstads kommun och vad har det resulterat i?” tillsammans med den fjärde dimensionen ”Chefens aktiva roll”. Dimensionen för decentralisering undersökte ansvars- och beslutsfattandet för nämnder och förvaltningar.

Den tredje dimensionen, hushållning med resurser, innehar indikatorerna återhållsamhet och sparsamhet med resurser, effektiviseringar och omprövningar. Här undersöktes om politiker

och tjänstemän i kommunen arbetade med återhållsamhet och sparsamhet med resurser i form av effektiviseringar, omprövningar och besparingar, om kvaliteten har försämrats eller förbättrats till följd av dessa samt om det var ekonomin eller målen som satte ramarna för styrningen. Denna dimension operationaliserade uppsatsens frågeställning ”I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit hushållning med resurser i Halmstads kommun i form av effektiviseringar, omprövningar och besparingar och vad har det resulterat i?”

Den fjärde dimensionen undersökte chefens aktiva roll. Som chef räknades politiker i ledningen för kommunen och dess nämnder, samt förvaltningschefer. De indikatorer som undersöktes var om och hur dessa personer arbetade för att vara aktiva, tillgängliga och synliga i sin roll samt om de hade möjlighet till eget beslutsfattande inom sitt ansvarsområde. Denna dimension operationaliserade uppsatsens frågeställning ”I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit en decentraliserad organisation av beslutsfattande inom det egna ansvarsområdet för chefer och ledande politiker i Halmstads kommun och vilka resultat går att finna?” tillsammans med den andra dimensionen ”Decentralisering”. Dimensionen för ”Chefens aktiv roll” undersökte ansvars- och beslutsfattandet för politikerna och cheferna som individer.

4.3 Intervjumetod

Den huvudsakliga metoden för denna uppsats var intervjuer med ledande politiker och tjänstemän. Intervjuernas syfte var att via indikatorer och dimensioner grundade på uppsatsens teori, samla in data för att kunna analysera materialet och utifrån det besvara uppsatsens frågeställningar. Intervjuplanens frågeområden består av frågor som är både öppna och halvt öppna med möjlighet till följdfrågor utifrån vilka svar som dök upp för att fördjupa förståelsen om det var nödvändigt under intervjuerna. Utifrån ovanstående resonemang valdes en kombination mellan halvstrukturerad intervju och öppen intervju. Från den halvstrukturerade intervjumetoden använde sig uppsatsen i förväg av ett definierat och bestämt fenomen som undersöktes (Lantz, 2007, p.32). Öppna intervjuer kännetecknas bland annat av individens upplevelser av ett fenomenets kvaliteter och att intervjuaren är ute efter kunskaper om ett fenomenets kvaliteter (Lantz, 2007, p.33). Ett eventuellt intervjumaterial som visar på skillnader betraktas som en styrka för den kvalitativa analysen (a.a.).

Inom intervjuundersökningar skiljer metodforskningen på olika typer av dessa. De två mest vanliga kategoriseringarna är respondentintervjuer samt informantintervjuer. Skillnaden mel-

lan dessa kan beskrivas som distinktionen mellan vittne och undersökningsobjekt (Esaiasson et al., 2012, p.227). Vid informantintervjuer bidrar informanten med hur verkligheten ter sig i vissa avseenden, till exempel hur något fungerar i en organisation. Vid informantintervjuer behöver man inte nödvändigtvis ställa samma frågor vid varje tillfälle, utan kan med fördel generera nya frågor utifrån de första intervjuerna. I respondentintervjuer beskriver respondenterna sina egna tankar och deras upplevelser som också är det som studeras. Forskarens uppgift vid denna typ av intervju handlar om att finna mönster och varför olika grupper av de svarande ger liknande respektive olika svar (Esaiasson et al., 2012, p.227f). I denna uppsats utgick intervjuundersökningen från informantintervjuer i förhållande till uppsatsens frågeställningar, analys och slutsatser. Informanterna fick möjlighet att berätta hur de arbetar med modellen och hur den fungerade i realiteten utifrån uppsatsens teoretiska utgångspunkter.

Från de utvalda nämnderna intervjuades respektive ledning i form av presidium. Från kommunstyrelsen intervjuades ordföranden (tillhörande majoriteten) och från oppositionen intervjuades kommunstyrelsens andra vice ordförande samt kommunens högsta tjänstemannachef, kommunchefen. Från kulturnämnden och byggnadsnämnden intervjuades nämndernas ordförande och vice ordförande, som var från majoriteten respektive oppositionen. Från nämnderna respektive förvaltning intervjuades förvaltningscheferna. Informanterna valdes ut för att de tillhörde kommunens övergripande ledning och ledning på nämnds nivå, och sågs som nyckelpersoner i nämndernas uppdrag att leda och styra verksamheten. Informanterna valdes även ut med hänsyn till att fånga in både politiker från majoriteten och oppositionen samt förvaltningschefer för att få in flera perspektiv.

Intervjuerna var i genomsnitt cirka 20 minuter långa, vissa längre och andra kortare. Innan intervjuerna tilldelades informanterna inte intervjufrågorna. Det bidrog till att svaren å ena sidan blev mer spontana och gjorde det enklare att behålla kontrollen över intervjusituationen. Å andra sidan gavs mindre utrymme för djupare reflektion som kunde utvinnas ju längre tid informanten hade på sig, men som också kunde ge utrymme för tillrättalagda beskrivningar. Ambitionen var att ge utrymme under intervjuerna för reflektion.

4.4 Validitet och reliabilitet

Operationalisering är förknippat med den process där operationella indikatorer sammankopplas med den teoretiska definitionen (Esaiasson et al., 2012, p.55ff). En mycket central del av operationaliseringen är validiteten, vilket innebär att man har en god överensstämmelse mellan

teoretiska definitioner och operationella indikatorer och en frånvaro av systematiska fel (Esaiasson et al., 2012, p.57f). Utöver detta krävs att reliabiliteten är god för att resultatet skall ses som validt. Tillsammans skall detta ge en god resultatvaliditet (Esaiasson et al., 2012, p.63).

Det var relevant att ta upp vilken påverkan validiteten och reliabiliteten kunde få för uppsatsen då vi valde att välja bort två dimensioner från teorin. Det skulle kunnat uppfattas som att vi inte undersökte alla aspekter av NPM som fenomen. Faktum är dock att en ”Marknadsorientering och konkurrens” behandlar konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer. Detta undersökte inte uppsatsen utan uppsatsen undersökte den interna styrningen av den kommunala organisationen. Borttagningen av denna dimension har istället stärkt uppsatsens validitet, då de utvalda dimensioner undersökte det som uppsatsen gör anspråk på att undersöka istället för att ta med alla delar oavsett om de var relevanta eller inte. Det finns motiverat varför dimensionerna inte var av relevans för uppsatsen i teoriavsnittet.

En central del för uppsatsen var hur de operationella indikatorerna togs fram ur teorin. De absolut mest centrala byggstenarna ur varje dimension plockades ut och utifrån dem skapades en intervjuplan som på så vis helt och hållet var baserad på uppsatsens teoretiska utgångspunkt. Med detta kan det eventuellt råda en problematik. Eftersom en tolkning gjordes av vad som är de centrala byggstenarna i varje dimension finns det alltid en risk att någon annan gör en annorlunda tolkning. Uppsatsen har dock ett avsnitt där dimensionerna förtydligas och förklaras och utifrån det är uppfattningen att det inte rimligtvis skulle finnas utrymme att göra en helt annorlunda tolkning för att ta fram indikatorerna än de som gjorts.

Intervjuplanen grundades utifrån uppsatsens teori. På så sätt borde materialet rimligtvis vara representativt för uppsatsen. Något som kan vara problematiskt är dock hur begreppen (till exempel decentralisering och hushållning med resurser) i intervjuplanen kunde tolkas olika av informanterna. För att undvika systematiska fel och för att informanterna inte skulle uppfatta frågorna annorlunda och således svara på något annat än avsett var uppsatsens intervjumetod (öppen/halv strukturerad) till stor hjälp då vi närmare kunde förklara för informanterna vad vi menade ifall det uppkom några oklarheter. Intervjuplanens frågor var till störst del formulerade med en förklaring och exempel på vad frågan syftade till ifall informanten inte uppfattade eller inte förstod frågan. Trots dessa åtgärder gick det inte att helt bortse från den eventuella problematik som kan uppstå vid intervjuer om informanten väljer att själv göra en tolkning på frågans centrala begrepp även om denne inte är helt medveten om dess innebörd i

sammanhanget. Återigen är dock uppfattningen att detta inte skulle ha påverkat uppsatsens resultat och slutsatser då de informanter som intervjuades var erfarna och rutinerade politiker och tjänstemän vilka jobbat inom den offentliga sektorn där alla de begrepp intervjuplanen innehåller är vanligt förekommande.

I några av intervjuerna gick det inte att identifiera ett resultat för alla de operationella indikatorerna. I dessa fall fylldes kolumnen i tabellerna med ”Uppgift saknas”. Anledningen till detta kan vara flera och det var svårt att peka på en direkt orsak. Det kan ha varit så att informanterna i somliga fall inte varit bekväma med frågan och försökt kringgå den genom att inte ge ett relevant svar och där vi som intervjuare inte lyckades få informanterna att ge ett svar som gick att använda. En annan orsak kan ha varit att informanterna i någon av frågorna inte haft den kunskap som krävts för att ge ett svar och således valde att avstå från att svara. Uppfattningen är dock att de få gånger där det inte gick att utläsa något resultat till någon av indikatorerna inte påverkade uppsatsens resultat i den mån att de slutsatser vi kom fram till miste sin legitimitet, då det var väldigt få uppgifter som saknades.

4.5 Avgränsningar

Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell är utvalt som studieobjekt i denna uppsats. Anledningen till det var att visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun lämpade sig för att undersöka NPM utifrån uppsatsens problemområde då målstyrning är ett centralt inslag i styrningsmodellen. Ett annat skäl för att välja Halmstads visionsstyrningsmodell var tidsaspekten på när den infördes och hur länge den har verkat. Att modellen hade hunnit verka i sju år gjorde att tillförlitligheten ökade då rutiner med visionsstyrningsmodellens arbete hade hunnit sätta sig i organisationen.

Uppsatsens teori består av de utvalda dimensionerna som presenteras i avsnitt 3.1 och som förtydligas och förklaras närmare i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.1 presenteras flera motiveringar till varför vissa av Hoods dimensioner är utvalda i förhållande till uppsatsens studieobjekt och NPM, medan andra dimensioner har utelämnats.

I uppsatsens bakgrundskapitel ges en genomgång när visionsstyrningsmodellen infördes, av vilka den initierades samt vad den består av och hur arbetsprocessen med visionsstyrning går till. Vad som främst är av vikt i detta avsnitt, förutom att förstå tanken hur visionsstyrningsmodell fungerar, är det urval som görs av de målnivåer som är föremål för undersökning i uppsatsen. Visionsstyrningsmodellen består av totalt fem målnivåer som används som verktyg

för styrningen: visionen, övergripande inriktningar, konkretiserade mål, verksamhetsmål och medarbetarmål. De målnivåer som valdes ut var de fyra första, varav den sista valdes bort. Anledningen till denna avgränsning i uppsatsen berodde på att de första fyra målen är gemensamma på en övergripande nivå för hela kommunen, eller för hela nämnder, medan medarbetarmål endast är gemensam för den specifika enhet som målen antas på. För att kunna få giltighet i uppsatsen slutsatser måste det som undersöktes ha en viss övergripande karaktär som de första målnivåerna bestod av.

De organ som valdes ut i uppsatsens urval var kommunstyrelsen, kulturnämnden och byggnadsnämnden, med tillhörande förvaltningar. Kommunstyrelsen valdes ut eftersom denna verksamhet bedrivs på ett övergripande plan och är navet för alla andra nämnder då de bereder ärenden inför kommunfullmäktige och verkställer kommunfullmäktiges beslut. Kulturförvaltningen är en nämnd som hanterar vad man traditionellt betecknar som mjuka frågor. Denna nämnd arbetar främst med målområdet för ”Uppleva och göra” och skall bryta ner de konkretiserade målen till verksamhetsmål. Byggnadsnämnden är en nämnd som hanterar hårda frågor som bygglov. Denna nämnd hanterar mål från kommunfullmäktiges målområde ”Bygga & bo”, men är till skillnad från flera andra nämnder även i hög grad regelstyrd från plan- och bygglagen. Utifrån dessa tre olika nämnder som verkar på olika nivåer i styrkedjan, hanterar olika frågor och som i olika grad styrs av visionsstyrningsmodellen, försökte vi få ett representativt urval av kommunens organ för att besvara uppsatsens frågeställningar.

5 Resultat och analys

I resultat- och analyskapitlet presenteras uppsatsens resultat och analys i fyra avsnitt. Avsnitten bygger på resultaten utifrån de olika dimensioner som utgår från den valda teorin. I varje avsnitt presenteras en överskådlig tabell för varje dimension för att ge en översikt. Varje resultat summeras indikatorsvi i en text. Efter resultatet i varje avsnitt kommer en analys av varje indikator resultat.

I tabellen presenteras bland annat de olika informanterna som har beteckningar utifrån om de är politiker eller tjänstemän. Till varje politiker finns även betecknat vilket parti de tillhör. För varje politiker och tjänsteman finns även beskrivet vilket kommunalt organ de tillhör. De kommunala organen som ingår är kommunfullmäktige/kommunstyrelsen (KF/KS), kultur- nämnden (KuN), byggnadsnämnden (BN), stadskontoret (SK), kulturförvaltningen (KuF) och byggnadskontoret (BK).

5.1 Resultat och analys – Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen

Tabellen nedan presenterar resultatet för uppsatsens första underliggande frågeställningen ”I vilken utsträckning styrs Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell utifrån mätbara mål och en systematisk kvalitetsuppföljning och vad har det resulterat i?”

Mätbara mål med uppföljning samt styrning u. Målen / Informanter	Uttryckliga och mätbara mål	Styrning utifrån målen	Uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen	Åtgärder och omskrivning av målen
Politiker 1 (M), (KF/KS)	Har mätbara mål, men alla är inte mätbara	Styrning utifrån målen sker	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning
Politiker 2 (S), (KF/KS)	Har mätbara mål, men alla är inte mätbara	Styrning utifrån målen sker	Målen följs upp, men inte helt tydligt	Uppgift saknas
Politiker 3 (M), (KuN)	Har mätbara mål, men alla är inte mätbara	Styrning utifrån målen sker	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning
Politiker 4 (S), (KuN)	Har mätbara mål, men alla är inte mätbara	Styrning utifrån målen sker, men ej regelbundet.	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning
Politiker 5 (M), (BN)	Har mätbara mål, men alla mål är inte mätbara	Styrning utifrån målen sker	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljningar
Politiker 6 (S), (BN)	Inte mätbara mål, men mätbara nyckeltal	Ej styrning utifrån mål, styrning utifrån nyckeltal sker	Nyckeltalen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning
Tjänsteman 1 (KC), (SK)	Har mätbara mål	Styrning utifrån målen sker	Målen följs upp	Målsamordnande chefer genomför åtgärder utifrån uppföljning
Tjänsteman 2 (MS), (SK)	Har mätbara mål, men alla mål är inte mätbara	Implementering utifrån målen sker, men ser svårigheter	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning
Tjänsteman 3 (FC), (KuF)	Har mätbara mål, men alla mål är inte mätbara	Implementering utifrån målen sker	Målen följs upp, men inte helt tydligt	Åtgärder utifrån uppföljning
Tjänsteman 4 (FC), (BK)	Har nyckeltal	Implementering utifrån nyckeltal sker	Målen följs upp	Åtgärder utifrån uppföljning

Tabell 4: Resultat för mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen

Dimensionen ”Mätbara mål med uppföljning samt styrning utifrån målen” har resulterat i några intressanta resultat. Dels gick det att se att inte alla politiker och tjänstemän talade i termer av mätbara mål utan istället talade i termer av nyckeltal (Politiker 6 och tjänsteman 4), vilket innebär mål som visionsstyrningsmodellen inte har satt upp. Gemensamt för de informanter som talade i termer av nyckeltal var att de jobbade med verksamhet i byggnadskontoret och byggnadsnämnden. En av dessa informanter uttryckte sig följaktligen: ”Nej, de här nyckeltalen ligger utanför själva visionsstyrningen.” (Tjänsteman 4) I relation till det uttalandet hävdade en annan informant som är verksam inom byggnadsnämnden följande på frågan om visionsstyrningsmodellen inneburit mätbara mål: ”Ja, man har satt ett mål från början och det uppföljs.” (Politiker 5)

Det fanns med andra ord uttryckliga och mätbara mål. Det framgick dock också tydligt att detta inte gällde alla mål, utan det fanns också en hel del mål som inte var mätbara. En av

politikerna svarade följande på frågan om visionsstyrningen hade inneburit uttryckliga och mätbara mål:

Både ja och nej. Vissa mål är faktiskt rätt så bra medan andra alldeles för mycket huvudfrågor och alldeles för mycket detaljer och flera uppdrag i samma mål och det finns en resa kvar där att göra, mycket bättre kan vi bli. Medan det finns andra mål som är mätbara och bra. (Politiker 2)

En annan politiker svarade på ett liknande sätt men menade ändå att kvalitativa mål kan vara nödvändiga och således fanns det även mål som var svåra att mäta:

Det är lite svårt att kvantifiera, vissa utav målen är väldigt tydligt mätbara, andra har en mer kvalitativ inriktning och de som har en kvalitativ inriktning kan man inte alltid fånga in med ett decimalkomma utan de måste också beskrivas i ord. (Politiker 1)

En intressant synpunkt gavs av en politiker som menade att mål kan vara lätta att mäta men ställde sig frågan i vilken grad resultaten faktiskt var relevanta eller värdefulla. Denna politiker presenterade ett exempel på ett mätbart resultat som kanske egentligen inte säger så mycket:

Antalet besökare på biblioteket, hur många går ut och in genom dörren. Men vad gör de här? Får de ut det de vill här? Kvaliteten i verksamheten, den är inte lika lätt att mäta och hur mäter man den? Så där finns ju begränsningar eftersom det bygger mycket på kvantitativa mål. (Politiker 4)

Utifrån detta resonemang kunde man alltså ifrågasätta kvaliteten trots att majoriteten av målen var mätbara. De presenterade citaten för denna indikator visade alltså att visionsstyrningsmodellen inneburit att mätbara mål tagits fram men även att inte alla mål var mätbara, och att det i vissa fall kunde vara nödvändigt med kvalitativa mål. Det har framkommit att målen kan förbättras och det är en bit kvar innan målen är tillräckligt bra. För denna indikator har slutligen också målens eventuella kvalitet ifrågasatts oavsett om de är mätbara eller inte.

NPM strävar bland annat efter att få organisationer att blir mer effektiva och att på ett bättre sätt kunna nå verksamhetens mål (Promberger & Rauskala, 2003, p.2). Det är bland annat i relation till det resonemanget som den första underliggande frågeställningen formulerats. Det har visat sig att informanter menade att visionsstyrningsmodellen lett till ett skapande av mätbara och uppföljningsbara mål. Det framgår dock tydligt av resultatet att det inte gällt alla mål. Anledningen till detta kan man se ur olika perspektiv, dels för att man inte kommit så långt i

utvecklingsprocessen av visionsstyrningsmodellen att man haft kunskap om hur man ska kvantifiera alla mål. Men också på grund av att inte alla politiker i vissa verksamheter ansett att det är önskvärt att kvantifiera alla mål då kvaliteten istället är vad som bör mätas. Här gick det att se en intressant paradox. NPM menar nämligen att mätbara mål ger en högre kvalitet då det går att följa upp målen men det har också framgått att mätbara mål ibland bara mäter kvantiteter snarare än kvalitet.

Klyftan mellan de mätbara målen och de som inte var det kan således ses som ett uttryck för att antingen rutinen till att formulera mätbara mål inte helt och hållet har utvecklats, eller att det inte är önskvärt i vissa fall. Klyftan kunde även ses som ett glapp mellan teorin och praktiken. I verkligheten kan det i vissa fall vara mycket svårare att formulera mätbara mål för all typ av verksamhet, än vad som i teorin görs gällande.

Utifrån den andra indikatorn, ”Styrning utifrån målen”, var det inledningsvis anmärkningsvärt att påpeka hur det rätt skiljaktigheter bland politikerna från byggnadsnämnden där inte båda hävdade att styrning skett utifrån nyckeltalen, utan där en av dem istället hävdade att styrning sker utifrån målen (Politiker 5 & 6). Tjänstemannen från byggnadskontoret hävdade att implementering skett utifrån nyckeltalen (Tjänsteman 4).

Orsakerna till denna kontrast, informanterna ovan emellan, kunde vara ett flertal. Dels kunde det vara att visionsstyrningen tolkades på olika sätt av informanterna. På frågan om visionsstyrningsmodellen kan vara svårtolkad svarade en av dessa informanter: ”Alla tänker ju olika men jag tycker nog att man har fått en rätt bra samsyn på det.” (Politiker 5) En annan orsak skulle kunna vara att verksamheten var regelstyrd och det var utifrån dem direktiven som de andra informanterna upplevt att nyckeltal bör vara mätbara och centrala för styrningen istället för de direktiven visionsstyrningsmodellen bidrog med.

För den andra indikatorn var det dock i slutändan tydligt att informanterna ansåg att styrning och implementering skett utifrån målen. Det fanns dock även avvikande fall, där synpunkter uttrycktes. Först var det en politiker som menade:

[...] att man inte jobbar hela tiden med visionsstyrningsstyrning och planering. Att det är liksom ofta är en gång om året så kommer de där, så japp så var det dags igen [sic!]. Det krävs någonsans att man jobbar regelbundet. (Politiker 4)

Informanten menade alltså att visionsstyrningen föll bort ibland och inte alltid var central för styrningen. Ett annat avvikande fall är från en tjänsteman som menade att styrningsdirektiven som fanns på papper var en sak men att utföra styrningen i praktiken var en helt annan, tjänstemannen uttryckte sig på följande sätt:

[...] sen är det alltid svårt med styrning för det är en sak att skriva det, det är en sak att få människor i organisationen att förstå, vilja, kunna och där jobbar vi parallellt med ett arbete som kultur- och värderingsarbetet att få även organisationskulturen att stämma överens med styrningen så det är inte bara det skrivna. (Tjänsteman 2)

Överlag rådde det alltså en gemensam åsikt bland politikerna och tjänstemännen att styrning och implementering skett utifrån målen. Men det framkom även samtidigt att styrningen inte kontinuerligt var central för verksamheten samt att det kunde finnas svårigheter att i praktiken införa en kultur att jobba efter och se till att styrningen sker utifrån visionsstyrningen.

Den tredje indikatorn, ”Uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen”, visade på väldigt entydiga resultat bland informanterna (förutom byggnadsnämnden och byggnadskontoret) som antydde att målen följdes upp. Även här gick det dock att se avvikande fall. Återigen var det en politiker och en tjänsteman som avvek. Politikern menade på frågan om visionsstyrningsmodellen följs upp på ett systematiskt sätt följande:

Det finns ju en tjänstemannaorganisation som har i uppgift att göra detta. Det är inte helt enkelt och där har vi en resa att göra, därför att vi inte har riktigt tydligt sagt hur vi ska följa upp, vi har inte riktigt tydligt sagt: ’Vad gör vi med det vi följer upp’, [...], det finns en del att göra där. (Politiker 2)

Politikern menade förvisso att det skedde en systematisk uppföljning men menar även att det fanns svårigheter med detta och att det emellanåt var otydligt. Det fanns även en utvecklingspotential i vad som skulle göras med uppföljningsmaterialet menade politikern (Politiker 2). Tjänstemannen var inne på samma spår som politikern och menade att det rått en systematik i uppföljningen men att: ”[...] det är inte alltid det går att se de konkretiserades målen i det man egentligen vill inom målområdet.” (Tjänsteman 3) Det rådde alltså till viss del en otydlighet vid uppföljningen, dels vid uppföljningen av målen i sig, men även av hur man på bästa sätt skulle använda uppföljningsmaterialet.

Den fjärde och sista indikatorn, ”Åtgärder och omskrivning av målen”, var överlag väldigt entydig. Informanterna gav liknande svar och alla hävdade att det genomfördes åtgärder och att omskrivning av målen skedde vid behov. Nedan följer ett exempel från en politiker gällande uppföljning och omskrivning av ett mål:

Bland annat är det ju så att man kanske inte alltid formulerar de perfekta målen och uppföljningen leder ibland till att "Ja, det här målet var kanske väldigt svårt att nå upp till" beroende på att det var formulerat på ett visst sätt, det har varit svårt att mäta, och då kanske man ändrar målformuleringen till en annan gång. Nackdelen med det är dock att jämförbarheten över tiden kanske blir problematisk. (Politiker 1)

I en av intervjuerna med en av politikerna har det inte tillräckligt tydligt framgått huruvida politikern ansåg att det skett åtgärder utifrån uppföljning. Eftersom det inte gick att presentera något resultat för politikern i denna fråga fylldes kolumnen med ”uppgift saknas” och vi valde att inte kommentera det vidare (Politiker 2). De mätbara målen finns för att styrningen skall ske mot dessa, där de sedan följs upp. Att systematiska uppföljningar finns är av vikt enligt NPM för att senare kunna skriva om målen utifrån de presterade resultaten och på så sätt lägga om styrningen. Det framkom att en sådan styrning förts genom visionsstyrningsmodellen.

5.2 Resultat och analys - Decentralisering

Tabellen nedan presenterar resultatet rörande decentralisering i uppsatsens andra underliggande frågeställning.

Decentralisering	Eget ansvar och ekonomiskt ansvar	Budget och uppdragsbeskrivningar
Politiker 1 (M), (KF/KS)	Decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Har tydligare budget och uppdragsbeskrivningar.
Politiker 2 (S), (KF/KS)	Bör vara ett mer ökat decentraliserat ansvars- och beslutsfattande för nämnderna, men är inte det helt idag	Har tydligare budget och uppdragsbeskrivningar
Politiker 3 (M), (KuN)	Oförändrat decentraliserat och beslutsfattande	Uppgift saknas
Politiker 4 (S), (KuN)	Decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Har tydligare budget och uppdragsbeskrivningar. Stort inflytande för tjänstemän.
Politiker 5 (M), (BN)	Ej decentraliserad organisation. Regelstyrd nämnd.	Har taxefinansierad budget, med uppdragsbeskrivning utifrån lagen
Politiker 6 (S), (BN)	Ej decentraliserad organisation. Regelstyrd nämnd.	Har taxefinansierad budget med uppdragsbeskrivning utifrån lagen
Tjänsteman 1 (KC), (SK)	Decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Har tydligare budget och uppdragsbeskrivningar
Tjänsteman 2 (MS), (SK)	Decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Uppgift saknas
Tjänsteman 3 (FC), (KuF)	Oförändrat decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Har tydligare budget och uppdragsbeskrivningar.
Tjänsteman 4 (FC), (BK)	Decentraliserat ansvars och beslutsfattande	Har taxefinansierad budget med uppdragsbeskrivning utifrån lagen

Tabell 5: Resultat för decentralisering

Den första indikatorn för decentraliseringsdimensionen, ”Eget ansvar och ekonomiskt ansvar”, resulterade i ganska varierande svar. Inledningsvis kan vi återigen börja med att kommentera de informanterna som tillhör verksamheterna byggnadskontoret och byggnadsnämnden. Politikerna tillhörande byggnadsnämnden sa båda att deras organisationer var regelstyrda och således inte gav stort utrymme för ett decentraliserat styre. På frågan om deras organisation blivit mer decentraliserad i och med visionsstyrningen svarade den ena politikern på följande sätt: ”Nja. Det är så regelstyrt så det kan jag inte säga att det har. Jag tycker inte det är någon större skillnad mot vad jag upplevt det tidigare.” (Politiker 5) Ovanstående citat backades upp av den andra politikern som sa följande: ”Vi måste följa lagen till punkt och pricka om jag bortser från det lilla utrymmet vi har att forma kommunen politiskt sett inom vissa gränser då.” (Politiker 6) Båda politikerna från byggnadsnämnden var alltså överens om att deras organisation var regelstyrd och visionsstyrningsmodellen således inte kunnat påverka organisationen ur ett decentraliseringsperspektiv.

Intressant var dock att byggnadskontorets tjänsteman på förvaltningsnivån antydde att visionsstyrningsmodellen lett till ett ökat decentraliserat ansvars och beslutsfattande (Tjänsteman 4). När frågan ställdes: ”Ser du att visionsstyrningen har gjort att organisationen har blivit mer decentraliserad? Har den gett till exempel ökat inflytande för tjänstemännen?” uttryckte sig informanten på följande sätt:

Ja, det tror jag. Det känns väl att varje förvaltning är en egen resultatenheter och jag ansvarar ju för de ca 30 miljoner kronor som jag har hand om att förvalta i min ekonomi och vår budget. Sen är ju byggnadskontoret en väldigt decentraliserad enhet, vi har en ny organisation som infördes den 7 januari i år, där vi delade på tjänsten som stadsarkitekt och bygglovschef som var en och samma person innan. (Tjänsteman 4)

Utifrån citaten från tjänstemannen samt de två politikerna kunde man alltså utgå från att det rådde en skillnad mellan förvaltningsnivå och nämndsnivå gällande hur respektive verksamhet var decentraliserad.

En av politikerna som hävdade att visionsstyrningsmodellen inte lett till ett ökat decentraliserat ansvar och beslutsfattande menade att det borde varit ett mer ökat decentraliserat ansvar och beslutsfattande för nämnden men att så inte var fallet idag (Politiker 2). Denna politiker menade bland annat att visionsstyrningsmodellen lett till ett ökat inflytande och beslutsfattande för förvaltningscheferna men att det inte var meningen (Politiker 2). Meningen var istället enligt denna politiker att det ökade inflytandet och beslutsfattandet skulle hamna hos nämnden men att det inte gjort det (Politiker 2). På frågan om det alltså var förvaltningscheferna som fått ett ökat ansvar och beslutsfattande svarade samma politiker på följande sätt:

Ja, alltså det blir ju gärna så i början av systemet att det är tjänstemannaorganisationer och speciellt när borgarna styr för de har en annan tilltro, eller en annan approach när det gäller relation mellan politik och tjänstemän och generellt sätt är det så att när borgarna styr så är det mera tjänstemannastyr, när (S) och vänstern styr så är det mer politikerstyr och det gör att tjänstemännen har roffat åt sig lite i det tomrummet, återigen det ser olika ut. (Politiker 2)

Detta var ett intressant påpekande om man jämförde det med en politiker från majoriteten som på frågan om visionsstyrningsmodellen inneburit att ett ökat inflytande och beslutsfattande för nämndsordförande svarade: ”Ja det tycker jag. Vi diskuterar på ordförandekonferenser löpande de här målen så vi följer upp dem i ordförandekretsen på ett annat sätt än tidigare.” (Politiker 1) På samma fråga, fast gällande förvaltningschefer istället för nämndsordförande svarade samma politiker på följande sätt:

Ja, inte minst de målsamordnande cheferna har fått det. Så det leder till ett ökat ansvar både för ordförande [sic!]. Har man målstyrning så får man automatiskt större ansvar både för ordförande och förvaltningschefer i förhållande till om man har detaljerad ekonomistyrning där man bara säger här är pengarna. (Politiker 1)

Det gick alltså i detta fall att se en intressant skillnad mellan majoriteten och oppositionen gällande hur visionsstyrningsmodellen påverkat organisationerna och hur de enligt dessa två politiker borde påverkat organisationerna ur ett decentraliseringsperspektiv.

Slutligen framkom det på den första indikatorn, ”Eget ansvar och ekonomiskt ansvar”, att en politiker och en tjänsteman, svarade att visionsstyrningsmodellen inte påverkat organisationerna ur ett decentraliseringsperspektiv och att organisationerna var oförändrade i den bemärkelsen. Tjänstemannen förklarade hur denne tänkte genom följande svar:

[...] Snarare så har det ju blivit mer koncern-tänk utifrån hur tjänstemän har arbetat vidare, alltså ökad fokus på samverkan mellan förvaltningarna som är som målområdena, för att få större genomslag så har denna samverkan ökat, men sen är ju varje nämnd som ska ha sin verksamhetsplan och så har det ju alltid varit så jag ser ingen större skillnad där. (Tjänsteman 3)

Tjänstemannen menade alltså att det inte var en direkt form av decentralisering som ägt rum. Det var snarare en ökad samverkan över förvaltningsgränserna som visionsstyrningsmodellen bidragit med samt att varje nämnd fortfarande hade sina egna verksamhetsplaner som inte tydde på någon decentralisering.

Vad som bland annat gick att säga utifrån den första indikatorn var att tjänstemännen till största delen menade att visionsstyrningsmodellen ledde till ett decentraliserat ansvars och beslutsfattande. Detta skulle kunna ha inneburit att denna uppfattning var mer representativ på förvaltningsnivå än på nämndsnivå. Detta skulle också kunna ha varit ett uttryck för att ett större ansvar i offentliga tjänster till utsedda chefer skulle förbättra kvaliteten i den offentliga förvaltningen genom en avpolitisering, som NPM förespråkar (Hood & Peters, 2004). Skulle så vara fallet hade det varit problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv, då politikernas inflytande hade minskat och flyttats till tjänstemännen i förvaltningen. Men ur ett NPM-perspektiv var det å andra sidan i sin ordning, då beslutsbefogenheter ska flyttas dit kompetensen finns, det vill säga till tjänstemännen som sitter på den specialiserade kunskapen och till de som arbetar ute på avdelningarnas enheter.

I den andra indikatorn, ”Budget och uppdragsbeskrivningar”, gick det återigen att se en skillnad från de informanter som tillhörde byggnadsnämnden och byggnadskontoret. Tjänstemannen förklarade att deras budget var:

[...]75 % intäktsfinansierad, och 25 % kommer via kommunstyrelsen och skattsedeln då. Så att vi har ju en, vi har ju intäkter så att säga, vi kan ändå... om vi jobbar på lite extra kan vi ju få in lite mer pengar i verksamheten medan andra verksamheter inte kan påverka sina intäkter, det kan faktiskt vi göra. (Tjänsteman 4)

Politikerna som tillhörde byggnadsnämnden förklarade också att deras verksamhet till största delen var taxefinansierad (Politiker 5 och 6). Detta innebar i sin tur att visionsstyrningsmodellen inte gavs stort utrymme att påverka budget och uppdragsbeskrivningar i den bemärkelsen.

Av de övriga informanterna framkom det att visionsstyrningsmodellen hade bidragit med tydligare budget och uppdragsbeskrivningar. En av tjänstemännen förklarade bland annat på frågan hur visionsstyrningsmodellen påverkat arbetet med budget och uppdragsbeskrivningar att "[...] modellen ger möjligheter för att kunna lägga fram sin syn, sak och sitt önskemål på ett mer konkret sätt än vad det var tidigare." (Tjänsteman 1) En politiker som också hävdade att visionsstyrningsmodellen har påverkat budget och uppdragsbeskrivningar hade dock en helt annan syn på hur det har gått till. På frågan om fler tjänstemän blivit inblandade i utformningen av budget och uppdragsbeskrivningen svarade en informant: "Nej jag tror faktiskt nästan tvärtom, att det som händer nu är att politiken är betydligt mer involverad än tidigare. Det är nog politikens inflytande som har ökat i förhållande till tjänstemännen." (Politiker 1)

Samma politiker menade dock att både förvaltningschefer och nämndsordförande i och med visionsstyrningsmodellen hade fått ett ökat inflytande och beslutsfattande (Politiker 1). Ur förvaltningschefens perspektiv hade det givetvis skett utanför ramarna för ett ökat inflytande och beslutsfattande gällande budget och uppdragsbeskrivningar. Denna jämförelse var intressant att belysa för att se hur olika uppfattningarna kan vara för hur visionsstyrningsmodellen faktiskt påverkat ur ett decentraliseringsperspektiv, varav det senaste citatet kunde tolkas som om det lutar mer mot ett centraliserat styre. I relation till senaste citatet i stycket ovan var det också intressant att notera vad en annan politiker uttryckte på frågan om tjänstemän blivit inblandade i budget och uppdragsbeskrivningarna eller om det var nämnden som drev den processen. Politikern svarade då: "Nej vi har det så, tyvärr, det tjänstemännen [sic!] som jobbar [...]" (Politiker 4) För att förtydliga så menade alltså politikern att det var tjänstemännen som styrde och denne ställde sig inte positiv till att det var så. Det var också värt att notera att jämförelsen mellan detta citat och det förra var från en politiker som tillhörde majoriteten och en som tillhörde oppositionen.

Det framgick alltså att visionsstyrningsmodellen bidragit till tydligare budget och uppdragsbeskrivningar exempelvis mellan Kommunfullmäktige, nämnderna och förvaltningarna. Några tydliga motsättningar informanterna emellan framkom inte bortsett från att byggnadsnämnden och byggnadskontorets informanter förklarar att deras budget främst var taxefinansierad. Att ha tydliga uppdrags- och budgetbeskrivningar är viktigt i en decentraliserad organisation, enligt NPM, för att organisationen ska kunna hållas ihop. Det innebär inte att den övre nivån till exempel ska detaljanslå medel till den underliggande nivån (exempelvis mellan Kommunfullmäktige och nämnderna), utan snarare ge tydliga direktiv vad som ska prioriteras men där medlen kommer i en påse utan större specificering. Här finns en motsättning som kan vara svår att upprätthålla och särskilja i praktiken ur ett NPM-perspektiv, men som inte sågs i denna studie.

Det är även två informanter där intervjumaterialet inte varit tillräckligt tydligt för den andra indikatorn för att kunna ge ett resultat i indikatorn och således fyllde vi i deras kolumn med ”uppgift saknas” i tabellen.

5.3 Resultat och analys – Hushållning med resurser

Tabellen nedan presenterar resultatet för uppsatsens tredje underliggande frågeställning; ”I vilken utsträckning har visionsstyrningsmodellen inneburit hushållning med resurser i Halmstads kommun i form av effektiviseringar, omprövningar och besparingar och vad har det resulterat i?”

Hushållning med resurser (4)	Återhållsamhet och sparsamhet med resurser, effektiviseringar och omprövningar	Förbättrat/ försämrat kvaliteten	Styr målformuleringarna eller de ekonomiska ramarna
Politiker 1 (M), (KF/KS)	Oförändrat	Uppgift saknas	Målstyrd
Politiker 2 (S), (KF/KS)	Genomför effektiviseringar och omprövningar	Försämrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna
Politiker 3 (M), (KuN)	Genomför effektiviseringar och omprövningar	Förbättrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna
Politiker 4 (S), (KuN)	Genomför effektiviseringar och omprövningar	Försämrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna
Politiker 5 (M), (BN)	Inga effektiviseringar eller omprövningar	Uppgift saknas	Målstyrd
Politiker 6 (S), (BN)	Genomför effektiviseringar och omprövningar	Förbättrat kvaliteten	Målstyrd
Tjänsteman 1 (KC), (SK)	Genomför effektiviseringar och omprövningar	Förbättrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna
Tjänsteman 2 (MS), (SK)	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Målstyrd
Tjänsteman 3 (FC), (KuF)	Genomför omprövningar	Förbättrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna
Tjänsteman 4 (FC), (BK)	Genomför med effektiviseringar och omprövningar	Förbättrat kvaliteten	Ekonomiska ramarna

Tabell 6: Resultat för hushållning med resurser

För indikatorn ”Återhållsamhet och sparsamhet med resurser, effektiviseringar och omprövningar” fanns informanter på den övergripande verksamhetsnivån som beskrev att hushållningen var oförändrad sedan visionsstyrningens införande, eller att man såg svårigheter att genomföra det på nämnds nivå.

Jag kan säga såhär att Halmstad kommun har alltid varit duktiga på ekonomi och budget och det har inte förändrats med visionsstyrningsmodellen utan den traditionen finns ju kvar. (Tjänsteman 2)

Det ovanstående svaret från informanten tolkas som att det alltid har genomförts effektiviseringar och omprövningar, med eller utan visionsstyrningsmodellen, vilket i sig var en intressant aspekt.

Det gick att se ett resultat som visade att ett arbetssätt med återhållsamhet med resurser var ett vedertaget arbetssätt inom verksamheten då informanter i intervjuerna menade att de genomförde effektiviseringar. En informant beskrev arbetssättet på följande sätt:

Absolut. [---] Det pratas jämnt om detta, att vi måste effektivisera verksamheterna och det måste man göra, man måste upptäcka att det finns luft i verksamheten och det är någonting som vi aldrig diskuterade förr egentligen [...]. (Tjänsteman 3)

Hushållningen med resurser utifrån ett NPM-perspektiv behöver genomföras för att sänka kostnaderna inom den offentliga sektorn, men även höja kvaliteten på verksamheten. Hur effektiv denna hushållning faktiskt var och vilken kvalitet det har gett var dock mer omdiskuterat bland informanterna än att den faktiskt genomfördes. Gemensamt hos informanter i intervjuerna var att man ansåg att kvaliteten hade förbättrats:

Jag anser att hushållning med resurser alltid stärker verksamheten. (Tjänsteman 1)

Nej inte försämrats, det har förbättrats. (Tjänsteman 3)

Andra informanter menade på att kvaliteten hade försämrats:

Det har försämrats, självklart. Alltså generella, besparingar eller vad de kallar för omprövningar det är inte försvarbart [...]. (Politiker 2)

I den andra indikatorn, ”Förbättrat/Försämrat kvaliteten”, undersöktes om informanterna upplevde att återhållsamheten, effektiviseringar och omprövningar av resurser hade lett till en förbättrad eller försämrad kvalitet i verksamheten.

Det rådde delade meningar om hushållningen genomfördes på ett effektivt sätt och vad det i så fall berodde på:

Det tror jag inte påverkas riktigt av målstyrning. Vi har ju särskilda krav som vi lägger ut men jag har inte belegg för att påstå ja eller nej på den frågan. (Politiker 1)

Nej alltså nej, det har inte skötts på ett bra sätt men det beror inte på visionsstyrningsmodellen utan det beror på deras sätt att hantera budgeten. (Politiker 2)

En intressant aspekt var att informanterna som var politiker från den styrande majoriteten och tjänstgörande tjänstemän ansåg att det förbättrat kvaliteten men att det inte berodde på visionsstyrningen i sig, utan på den prestation som de verksamma hade åstadkommit. Politikerna från oppositionen menade att det däremot försämrat kvaliteten men att det inte berodde på visionsstyrningsmodellen utan på de styrande politikernas sätt att genomföra effektiviseringarna. Hushållning med resurser utifrån ett NPM-perspektiv handlar om att man ska klara av att göra mer med mindre (Promberger & Rauskala, 2003, p.4). Hushållningen med resurser ska leda till att man blir effektiv i sitt användande av resurser samtidigt som kvaliteten behålls. I uppsatsens tidigare forskning framgår det att Drechsler riktar kritik mot detta påstående och menar istället att det inte finns några bevis för detta, vilket verkar stödjas från uppsatsens resultat (Drechsler, 2009, p.10).

I den tredje indikatorn, ”Styr målformuleringarna eller de ekonomiska ramarna”, frågades informanterna ifall de ansåg att det är målformuleringarna eller de ekonomiska ramarna som styrde verksamheten.

Man kunde se från intervjuerna att det funnits skiljaktigheter på den kommunövergripande nivån för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där vissa informanter menade att det är målstyrning som verkar, medan de andra ansåg att det i grund och botten var de ekonomiska ramarna. På nämnds-nivå såg man en skillnad, nämligen att informanterna från byggnadsnämnden menade att det var målen (i deras fall nyckeltal) som styrde, medan kulturnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som var visionsstyrda ansåg att det var de ekonomiska ramarna. Nedan lyfts några citat fram från intervjuerna där informanterna gav sina beskrivningar:

Jag hade önskat att jag hade kunnat säga målformulering men det är det inte, vi går mot ett kombinationssätt där vi tittar på båda samtidigt, vi är inte där riktigt men det är fortfarande budgeten som styr för mycket [...]. (Politiker 2)

Det är alltid budgeten som styr verksamheten, det är alltid grundförutsättningen. Men ambitionsnivån ges av budgeten i förhållande till målen så ja, båda två styr ju. Jag säger både och, men det är alltid ekonomin som avgör i sista ändan. (Tjänsteman 1)

Njae, I slutändan så är det ju ramarna. [---] Det är väl där det brister och det är därför jag säger att ekonomin har större makt ändå, för man borde egentligen sätta sig och sätta en budget för varje mål, och det är ju en strävan men vi har inte kommit dit än. (Tjänsteman 3)

Som ovan går att se menade några att det i grund och botten var ekonomistyr, även om styrningen gick mot en kombination där båda styr. En informant menade att politikerna inte gav tillräckligt med resurser för att uppnå målen, och därmed blev det de ekonomiska ramarna som styrde medan en annan tjänsteman menade att denne prioriterade målen först, och sedan budgeten därefter för att uppnå detta.

Förhållandet mellan styrning utifrån målen och de ekonomiska ramarna var en intressant aspekt. För första dimensionen svarade flera informanter att styrning skedde utifrån målen, men när man senare gick in på hushållning med resurser och började prata i ekonomiska termer sa informanterna att det i grunden var de ekonomiska ramarna som styrde möjligheten att nå målen alternativt att man gått från en styrning utifrån bara ekonomin till där det åtminstone var en kombination. Således gick det att se att vad som i början framstod som enbart en styrning utifrån målen nyansrades något när vi väl vägde in den ekonomiska budgeten vilken i sin tur försvårade en styrning utifrån mål då resurserna inte räckte. Det var intressant då NPM

säger att mätbara mål med uppföljning men även en hushållning av resurserna ska ge en förbättrad kvalitet och effektivitet.

5.4 Resultat och analys – Chefens aktiva roll

Tabellen nedan presenterar också resultatet för beslutsfattandet inom det egna ansvarsområdet för uppsatsens andra underliggande frågeställning.

Chefens aktiva roll	Aktivt, tillgängligt och synligt chefskap	Beslutsfattande inom sitt ansvarsområde
Politiker 1 (M), (KF/KS)	Verksamhets- och studiebesök	Möjlighet till eget beslutsfattande, men styrd av sin egen partigrupp
Politiker 2 (S), (KF/KS)	Verksamhetsbesök, nätverksträffar	Möjlighet till eget beslutsfattande, men styrd av sin partigrupp
Politiker 3 (M), (KuN)	Verksamhetsbesök, föreningsträffar media	Möjlighet till eget beslutsfattande
Politiker 4 (S), (KuN)	Verksamhetsbesök och föreningsbesök	Inte stort eget beslutsfattande. Tjänstemännen styr.
Politiker 5 (M), (BN)	Platsbesök	Möjlighet till eget beslutsfattande
Politiker 6 (S), (BN)	Platsbesök, beredningsmöten samt alltid tillgänglig på telefon	Inget beslutsfattande fattas utifrån visionsstyrningen. Ist. utifrån lagen.
Tjänsteman 1 (KC), (SK)	Träffar med avdelningschefer	Möjlighet till eget beslutsfattande
Tjänsteman 2 (MS), (SK)	Verksamhetsbesök, aktiviteter och nätverksmöten	Möjlighet till eget beslutsfattande. Mer strukturerat nu.
Tjänsteman 3 (FC), (KuF)	Verksamhetsbesök, nätverksmöten, intranät personalmöten	Möjlighet till eget beslutsfattande. Men oförändrat sedan modellens införande.
Tjänsteman 4 (FC), (BK)	Skapar kontaktytor med alla sina anställda varje dag.	Möjlighet till eget beslutsfattande

Tabell 7: Resultat för chefens aktiva roll

I resultatet för dimensionen ”Chefens aktiva roll” såg vi för första indikatorn, ”Aktivt, tillgängligt och synligt chefskap”, att de intervjuade politikerna och förvaltningscheferna arbetade för att synas, vara tillgängliga och aktiva i sina roller som chefer. Några av metoderna för att synas och vara tillgängliga var att genomföra verksamhets-, studie- eller platsbesök för att skapa kontaktytor till verksamheterna. En informant beskrev sitt arbetssätt som att ”[...] ständigt vara ute, genom att ständigt ha besök och nära kontakt med verksamheten.” (Politiker 2) En informant som var tjänsteman beskrev hur denne arbetade mot sin personal: ”Jag pratar nog med alla 47 personer ungefär varje dag. Det är min målsättning, att jag har någon slags kontaktyta.” (Tjänsteman 4) Man kunde se att politikerna främst arbetade genom verksamhets-, studie- eller platsbesök för att synas i verksamheten samt genom media och föreningsmöten. Tjänstemännen arbetade genom att direkt synas med sina anställda, nätverksträffar och andra möten och indirekta möten samt information genom intranät.

För den andra indikatorn, ”Beslutsfattande inom sitt ansvarsområde”, beskrev informanterna att de hade möjlighet till eget beslutsfattande inom sitt område. Således ansåg så väl tjänste-

män som politiker inom sitt respektive ansvarsområde att de hade möjlighet till eget beslutsfattande. Men även andra uppfattningar gick att urskilja. En informant beskrev till exempel att denne hade fått ett minskat inflytande på följande sätt: ”[...] Alltså, det minskar utifrån att jag upplever att det är tjänstemännen som styr, sen är det inte enligt visionsstyrningsmodellen utan det råder på de styrande som lämnat ifrån sig makten.” (Politiker 4) Informanten menade att orsaken till det minskade inflytandet inte berodde på visionsstyrningsmodellen utan på grund av att de styrande politikerna från majoriteten inte använde sig av de verktyg som visionsstyrningsmodellen gav och på så sätt hamnade beslutsfattandet hos tjänstemännen i informantens verksamhet. Det gick stick i stäv hos informantens motpart, politikern från den styrande majoriteten, som menade på att visionsstyrningsmodellen gett möjlighet till ett ökat beslutsfattande:

Ja, det skulle man kunna säga att visionsstyrningsmodellen har gjort. Man kan väl säga att den här visionsstyrningsmodellen ger samtidigt en viss frihet, man vet vad man ska rätta sig efter, och inom dem ramarna så styr jag, jag bestämmer så jag tycker nog att jag har rätt så mycket makt där. (Politiker 3)

Orsakerna till detta här faktum kunde vara precis som den kritiska informanten sa, att tjänstemännen styr i dennes verksamhet då den styrande majoriteten har lämnat ifrån sig makten. Men å andra sidan kunde även en förklaring vara att en politiker i opposition kände sig mer maktlös då denne inte styr som en politiker i majoritet, och därmed heller inte fick samma insyn i styrningsarbetet. Styrningen kunde även vara beroende på visionsstyrningsmodellen i sig, som informanten i majoriteten påtalar. Därmed gavs den enskilda politikern möjlighet till större beslutsfattande inom sitt ansvarsområde samtidigt som den även kunde ge en tydlighet vad man ska rätta sig efter.

När beslutsfattandet och det organisatoriska ansvaret för dimensionen ”Decentralisering” diskuterades av informanterna såg man att förvaltningarna hade mer inflytande snarare än nämnderna. När det individuella inflytandet i dimensionen för ”Chefens aktiva roll” diskuterades av de olika informanterna framgick det att man hade möjlighet till eget beslutsfattande inom det egna ansvarsområdet. Detta kunde bero på att de just sitter i ledningen och hade möjlighet till att utöva stort inflytande i visionsstyrningen.

6 Avslutning

I det avslutande kapitlet presenteras uppsatsens slutsatser i det första avsnittet samt kritiska reflektioner kring uppsatsen i det andra avsnittet.

6.1 Slutsatser

Utifrån de resonemang som förts angående de tre undergripande frågeställningarna kan det inte entydigt hävdas att visionsstyrningen i Halmstads kommun följer ett New Public Management perspektiv utifrån de teoretiska ansatserna. Vad som kan sägas är att det tydligt framgår att visionsstyrningsmodellen influeras av NPM i alla dimensioner, men inte av alla indikatorer. Uppsatsens slutgiltiga slutsats blir således att visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun i alla dimensioner följer ett New Public Management-perspektiv, men inte i alla indikatorer. Det innebär att vi inte kan säga att visionsstyrningsmodellen rent av följer ett New Public Management perspektiv utifrån gällande teorier men gör det i stor utsträckning.

Resultatet av NPM som genomsyrar visionsstyrningsmodellen i Halmstad har visat på, precis som Dunleavy m.fl. påpekat, heterogena och konfliktartade aspekter inom mätbara mål, decentralisering och hushållningen med resurser (Dunleavy et al., 2006, p.467).

I vilken utsträckning styrs Halmstads kommuns visionsstyrningsmodell utifrån mätbara mål och en systematisk kvalitetsuppföljning och vad har det resulterat i? Svaret på den frågan torde bli att visionsstyrningsmodellen till stor del styrs av mätbara mål. Almqvist belyser i sin forskning bland annat problematiken med att formulera mätbara och uppföljningsbara mål och hur detta påverkar verksamheternas möjligheter att följa upp hur kvaliteten utvecklats i verksamheten (Almqvist, 2004, p.11). Det är även en problematik som återfinns i uppsatsens resultat där vissa mål är svåra att mäta och följa upp då de är kvalitativa. Detta kan i relation till Almqvists forskning således försvåra den nödvändiga kvalitetsuppföljning och försvåra verksamhetens utveckling då kvalitativa mål vanligtvis är svåra att mäta. Det har dock av uppsatsens resultat framgått att kvalitativa mål till viss del också är nödvändiga och svåra att beskriva på annat sätt än med ord. En annan paradox är just att vissa kvantitativa mål inte upplevs mäta kvaliteten trots att meningen kvantitativa mål just ska höja kvaliteten enligt NPM.

Resultatet tyder på att det sker en styrning utifrån målen men att denna styrning inte är kontinuerlig. Det beror främst på kulturella faktorer, exempelvis på grund av svårigheter att införa

en organisationskultur där visionsstyrningsmodellen är den centrala utgångspunkten för allt arbete. Visionsstyrningsmodellen har inneburit att det finns en systematisk och regelbunden kvalitetsuppföljning. Samtidigt framgår det att tätt knutet till styrningen i praktiken är även de ekonomiska resurser som tilldelas verksamheterna för att uppnå målen. Är avståndet för stort mellan mål och ekonomiska resurser sätts till viss del visionsstyrningen ur spel då de ekonomiska resurserna sätter ramarna för styrningen istället för målen.

Visionsstyrningsmodellen kan främst ha inneburit en decentralisering till tjänstemännen, som beskriver att de har ett stort inflytande inom sitt ansvarsområde. Medan politiker från nämnden menar på att deras beslutsfattande inom det egna området inte har ökat. Vissa går till och med så långt att de hävdar att tjänstemännen fått ökat inflytande på bekostnad av politikernas. Som tidigare nämnt är det av vikt inom NPM att inflytande och beslut förskjuts till de tjänstemän som har kunskap om verksamheten och verkar i den. Att det sker en förskjutning från politikerna till tjänstemän har forskare uppmärksammat (Eriksen, 2012, p.105). På så vis går det att dra slutsatsen att visionsstyrningsmodellen i Halmstad följer NPM ur ett decentraliseringsperspektiv just för att besluten ska fattas av de som sitter på kompetensen och är närmare verksamheten. Dock finns en demokratisk inneboende och normativ problematik med denna förskjutning eftersom det innebär att beslutsfattandet flyttas från politiker till teknokrater vilket riskerar försvåra ansvarsutkrävandet samt minska genomslaget av folkviljan från de allmänna valen.

Visionsstyrningsmodellen har inneburit en hushållning med resurser då många informanter uppger att de genomför effektiviseringar. Dock är det inte säkert om den förbättrade eller den försämrade kvaliteten beror på visionsstyrningsmodellen. Det framgår att synen på om kvaliteten har förbättrats eller försämrats snarare beror på vilka politiker som genomför effektiviseringarna, vilken syn dessa har på vad som ska effektiviseras och vad man vill uppnå med sin politik. Slutsatsen grundar sig på att de styrande politikerna från majoriteten anser att effektiviseringarna har varit lyckade och menar att det beror på sin egen prestation, och oppositionen anser att det försämrat kvaliteten vilket beror på majoritetens sätt att genomföra dessa. NPM syftar till att genomföra samma sak i verksamheten fast med ekonomiskt minskade medel vilket kommer öka effektiviteten och stärka kvaliteten. När fallet inte är så utan effektiviseringarna istället resulterar i nedskärningar och försämrad kvalitet blir kritiken mot att NPM:s privata näringslivsfilosofi inte passar in i den offentliga sektorns strävan mot det allmänna bästa relevant (Drechsler, 2009, p.10) .

En annan intressant slutsats som går att sluta sig till utifrån resultatet är att om målen inte har nödvändiga resurser knutna till sig övergår målstyrningen till att snarare bli en styrning utifrån de ekonomiska ramarna, vilket inte är tanken utifrån NPM.

Det finns alltid svårigheter med att se resultaten för en fallstudie som generaliserbara. Dock har vi i ovanstående text försökt beskriva ur vilka dimensioner visionsstyrningsmodellen följer NPM, men även där modellen inte gör det. Utifrån dessa har vi dragit slutsatser som går att se från det studerade fallet och knutit dessa till vad forskare tidigare har funnit för resultat. Resultaten kan i viss mån få teoretiska konsekvenser men även ge upphov till nya frågor. Resultatet i form av oförmågan att formulera tydliga och mätbara mål, både i Halmstads fall och Stockholms fall och att det är de ekonomiska ramarna som vissa gånger egentligen styr, gör att det går att ifrågasätta om NPM går att leva upp till i praktiken i alla delar samt om NPM faktiskt ger de utlovade effekter som görs gällande i teorin.

6.2 Kritiska reflektioner

En kritisk reflektion är att uppsatsen innehåller en teori (och därmed ett perspektiv) som vi analyserar utifrån. Man skulle kunna tänka sig att man vill undersöka styrningsmodellen utifrån andra perspektiv än New Public Management för att på så sätt göra en komparativ studie utifrån andra skolor inom styrningsteorier och offentlig förvaltning. Dock grundar sig hela uppsatsens frågeställning på just i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen följer ett New Public Management-perspektiv eftersom detta är en av de mest etablerade filosofierna inom styrning idag och har varit det sedan tidigt 1990-tal. Vi har dock försökt att nyansera detta genom den kritiska tidigare forskning som lyfts fram i bakgrundskapitlet och som även används i analysen.

Vi tycker att uppsatsens resultat och slutdiskussion är representativt utifrån det faktum att tio informanter intervjuats. Det hade dock varit önskvärt med fler än tio informanter då vi är av uppfattningen att ungefär 20 – 30 informanter hade varit optimalt för att få ett bredare material och fler perspektiv på visionsstyrningsmodellen. I relation till antalet informanter är det också värt att nämna att det även hade varit intressant att titta på fler nämnder än de tre uppsatsen valt. Samma resonemang gäller givetvis här som för informanterna, d.v.s. hade det varit fler informanter hade det lett till ett bredare material och djupare perspektiv.

Angående nämnderna är det relevant att nämna urvalet av just byggnadsnämnden. Det kan ses som både en styrka men även svaghet för uppsatsen att ha denna nämnd. Både dess styrka och

svaghet grundar sig på att nämnden till stor del är regel - och detaljstyrd vilket innebär att visionsstyrningsmodellen inte influerar byggnadsnämnden på samma sätt som den influerar kulturnämnden. För oss är detta dock en styrka i den bemärkelsen att det är ett annorlunda och intressant perspektiv på styrningen i Halmstads kommun just på grund att den verkar utifrån andra premisser samtidigt som visionsstyrningsmodellen syftar till att genomsyra hela den kommunala verksamheten.

7 Litteraturförteckning

Agevall, L., 2005. *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University press.

Almqvist, R., 2004. Två decennier med 'New Public Management': Succé eller fiasko? *Kommunal ekonomi och politik*, vol 8: 4, pp.7-24.

Almqvist, R., 2006. *New Public management: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber AB.

Dan, S. & Pollitt, C., 2011. *The impact of the new public management in Europe: A meta-analysis*. Leuven, Belgien: Katholieke Universiteit Leuven.

Drechsler, W., 2009. *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe*. Tallin, Estland: Tallin university.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J., 2006. New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, June. pp.467-94.

Eriksen, E.O., 2012. *Kommunikativt ledarskap: Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L., 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4th ed. Stockholm: Nordstedts juridik.

Halmstads kommun, 2014. *Visionsstyrningsmodellen*. Halmstad, Halland, Sverige: Halmstad kommun.

Hood, C., 1995. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organisations and Society*, 2 March. pp.93-109.

Hood, C. & Peters, G., 2004. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 14: 3, pp.267-82.

Klintbo, B., Stenberg, J. & Carlsson, S.I., 2006. *Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Lantz, A., 2007. *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lind, R. & Ivarsson, A., 2011. *Ledning av företag och förvaltningar*. 4th ed. Stockholm: SNS Förlag.

Lindström, S., Ehn, P. & Sundström, G., 1997. *Det svåra samspelet - Resultatstyrningens framväxt och problematik : Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. SOU. Stockholm: Fritze Förvaltningspolitiska kommissionen.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011. *Public management reform: A comparative analysis - New Public management, governance, and the neo-webarian state*. 3rd ed. Oxford: Oxford University press.

Promberger, K. & Rauskala, I., 2003. *New Public Management: An introduktion from the UK perspective*. Innsbruck, Österrike: Innsbruck Univsersitet.

Teorell, J. & Svensson, T., 2012. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. 12th ed. Malmö: Liber AB.

Intervjuplan

Uppsatsens utgår från en kombination av en öppen och halvstrukturerad intervjumetodik som går att läsa mer om i kapitel 4, avsnitt 4.3 Intervjumetod. Uppsatsens och intervjuernas syfte är att utifrån ett New Public Management-perspektiv undersöka i vilken utsträckning visionsstyrningsmodellen i Halmstads kommun följer NPM och utifrån det presentera vad det resulterat i. Detta görs genom att undersöka Halmstad kommuns Visionsstyrningsmodellen som fall utifrån en NPM-teoretisk ram. För att göra detta har vi intervjuat tio personer.

Respondenterna följer nedan:

Politiker – Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens ordförande (M)

Kommunstyrelsens andre vice ordförande (S)

Tjänstemän - Stadskontoret

Kommunchefen

Utvecklingstrateg / Målsamordnare för delområdet Demokrati och Dialog.

Politiker - Nämnder

Ordförande (M), byggnadsnämnden

Vice ordförande (S), byggnadsnämnden

Ordförande (M), kulturnämnden

Vice ordförande (S), kulturnämnden

Tjänstemän – Nämnder

Förvaltningschef för byggnadsnämnden

Förvaltningschef för kulturnämnden

Med tanke på att vi intervjuat både politiker och tjänstemän har vi formulerat en del frågor aningen annorlunda och således skapat två frågeformulär, ett för politikerna och ett för tjänstemännen. För att bibehålla en struktur i intervjuplanen har vi skapat fyra frågeområden, ett frågeområde för respektive dimension som är tagen ur uppsatsens teoretiska ansats. Detta går att läsa mer om i kapitel 3.

Frågeområden för politiker:

Frågeområde 1: Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen

1. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att kommunen har skapat mätbara mål (i.e. ”Kommuninvånarna ska ha möjlighet att vara delaktiga i kommunens utveckling”)?
2. På vilket sätt arbetar ni för att arbeta fram dessa mål?
3. På vilket sätt anser du att visionsstyrningen följs upp på ett systematiskt sätt (i.e. årsredovisningar för kommun och nämnder)?
4. Hur styr ni utifrån de formulerade målen?
5. Hur använder ni er av uppföljningar för att avgöra vilka åtgärder som krävs (årsredovisningar osv)?
6. Anser du att visionsstyrningsmodellen är ändamålsenlig och effektiv i ert utövande för styrning?

Frågeområde 2: Decentralisering

1. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att kommunens organisation blivit mer decentraliserad (i.e. ett ökat ansvars och beslutsfattande för kommunens organ) och i så fall hur har detta tagit sig uttryck?
2. Vad ser du för möjligheter och hinder med en decentraliserad organisation?
3. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att nämndsordförande på respektive nämnder inom kommunen fått ett ökat inflytande och beslutsfattande?
4. Har visionstyrningsmodellen inneburit att förvaltningschefer på respektive förvaltningar inom kommunen fått ett ökat inflytande och beslutsfattande?
5. Hur påverkar visionstyrningsmodellen arbetet med budget och uppdragsbeskrivningar (i.e. har fler tjänstemän blivit inblandade i dess utformning, får ni tydliga direktiv från nivån KF/KS)?

Frågeområde 3: Hushållning med resurser

1. Har visionsstyrningsmodellen lett till en ökad hushållning gällande användandet av kommunens resurser (i.e. effektiviseringar, omprövningar och besparingar)?
2. Har effektiviseringar, omprövningar och besparingar kunnat genomföras i förvaltningen på ett effektivt sätt?
3. Anser du att hushållningen med ekonomiska resurser har stärkt eller försämrat verksamhetens kvalitet?
4. Anser du att det är målformuleringarna eller budgetens ekonomiska ramar som styr verksamheten?

Frågeområde 4: Chefens aktiva roll

1. Hur arbetar du för att synas och vara tillgänglig i din roll som politiker i verksamheten (sammanträden, verksamhetsbesök, arbetsplatsträffar)?
2. Hur har visionsstyrningen påverkat din möjlighet till ett eget beslutsfattande/ inom ditt område (eller kan det t.ex. kan det vara så att förvaltningen lägger sig i politiken, eller att nämnden lägger sig verkställigheten, alternativt att högre politiker från KF styr ditt område som inte bör göras)?

Frågeområden för tjänstemän

Frågeområde 1: Mätbara mål, uppföljning samt styrning utifrån målen

1. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att kommunen har skapat mätbara mål (i.e. ”Kommuninvånarna ska ha möjlighet att vara delaktiga i kommunens utveckling”)?
2. Ser ni att målen som politikerna sätter är tydliga och mätbara?
3. På vilket sätt anser du att visionsstyrningen följs upp på ett systematiskt sätt (i.e. årsredovisningar för kommun och nämnder)?
4. Hur arbetar ni för att implementera de formulerade målen?
5. Hur använder ni er av uppföljningar för att avgöra vilka åtgärder som föreslås (årsredovisningar osv)?
6. Anser du att visionsstyrningsmodellen är ändamålsenlig och effektiv i ert av utövande för styrning?

Frågeområde 2: Decentralisering

1. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att kommunens organisation blivit mer decentraliserad (i.e. ett ökat ansvar och beslutsfattande för kommunens organ) och i så fall hur har detta tagit sig uttryck?
2. Har du som tjänsteman fått ett ökat eller minskat ansvar och inflytande i och med visionstyrningsmodellens införande?
3. Har visionsstyrningsmodellen inneburit att nämndsordförande på respektive nämnder inom kommunen fått ett ökat inflytande och beslutsfattande?
4. Har visionstyrningsmodellen inneburit att förvaltningschefer på respektive förvaltningar inom kommunen fått ett ökat inflytande och beslutsfattande?
5. Vad ser du för möjligheter och hinder med en decentraliserad organisation?
6. Hur påverkar visionstyrningsmodellen arbetet med budget och uppdragsbeskrivningar (i.e. har fler tjänstemän blivit inblandade i dess utformning, får ni tydliga direktiv från nivån KF/KS)?

Frågeområde 3: Hushållning med resurser

1. Har visionsstyrningsmodellen lett till en ökad hushållning gällande användandet av kommunens resurser (i.e. effektiviseringar, omprövningar och besparingar)?

2. Anser du att hushållningen med ekonomiska resurser har stärkt eller försämrat verksamhetens kvalitet?
3. Har effektiviseringar, omprövningar och besparingar kunnat genomföras i förvaltningen på ett effektivt sätt?
4. Anser du att det är målformuleringarna eller budgetens ekonomiska ramar som styr verksamheten?

Frågeområde 4: Chefens aktiva roll

1. Hur arbetar du för att synas och vara tillgänglig i din roll som chef/tjänsteman i verksamheten (sammanträden, verksamhetsbesök, arbetsplatsträffar)?
2. Har visionsstyrningen påverkat möjlighet till ett eget beslutsfattande inom ditt område (eller kan det t.ex. kan det vara så att förvaltningen lägger sig i politiken, eller att nämnden lägger sig verkställigheten, alternativt att högre politiker från KF styr ditt område som inte bör göras)?



Erik da Silva Örlin



Philip Alexandersson



Besöksadress: Kristian IV:s väg 3
Postadress: Box 823, 301 18 Halmstad
Telefon: 035-16 71 00
E-mail: registrator@hh.se
www.hh.se