HÖGSKOLAN I HALMSTAD

Statsvetenskapligt program med inriktning politisk komm. 180 hp

KANDIDATUPPSATS

"Så bör vi arbeta", förändring från myndighetsorganisation till serviceorganisation med kunden i centrum

- en studie inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun

Mathias Johansson

Statsvetenskap 61-90 hp

Halmstad 2017-11-21

Arbetets art: C-uppsats i statsvetenskap 61-90 hp

Titel: ”Så bör vi arbeta”, förändring från myndighetsorganisation till serviceorganisation med kunden i centrum - en fallstudie inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun

Författare: Mathias Johansson

Handledare: Oscar Svärd & Anders Urbas

Abstract

Implementerandet av styrnings- och organisationsmodeller hämtade i det privata näringslivet ställer stora krav på den kommunala förvaltningen och dess tjänstemän. Rättssäkerhet, likabehandling och effektivitet ska kombineras med egna initiativ, personligt ansvarstagande och övergripande mål. En allt större grad av delegering från politiker och ledning till den enskilde tjänstemannen kräver nya sätt att arbeta och en ny syn på medborgaren. Rollerna riskerar att bli mer föränderliga och målen vaga samtidigt som det föreligger en ständigt närvarande kontroll och kontinuerlig utvärdering av verksamheten. Syftet med denna studie är att övergripande beskriva och analysera hur tjänstemännen hos samhällsbyggnadsenheten inom Åstorps kommun upplever sin egen och medborgarnas roll i en tid av förändringar i arbetssättet och där målet är att öka servicegraden och sätta kunden i centrum. Genom intervjuer med förvaltningens tjänstemän framkommer bland annat önskemål om större eget ansvar, tydligare politiska mål men utan detaljstyrning samt en mer ingående dialog med kunden. Studiens resultat pekar mot att det är möjligt att införa näringslivsinspirerande styrnings- och organisationsmodeller men dessa kan inte helt ersätta den offentliga förvaltningens traditionella legalbyråkratiska arbetssätt.

Nyckelord: managementbyråkrati, new public management, förvaltning, tjänstemannarollen, kund

Innehållsförteckning

1. Inledning 4

2. Studiens vetenskapliga problem 5

2.1 Problemformulering 7

2.2 Syfte 8

2.3 Frågeställningar 8

2.4 Avgränsningar 9

3. Teoretiska utgångspunkter 10

3.1 Tidigare forskning 10

3.2 Teoretisk vägledning 12

3.2.1 New Public Management 13

3.2.2 Managementbyråkrati som begrepp 16

3.2.3 Offentlig förvaltning som begrepp 17

3.2.4 Den offentliga förvaltningen under förändring 18

3.2.5 Organisationen och dess medlemmar - gränser och begränsningar 19

3.2.6 Kundorientering 21

3.2.7 Styrning och kontroll 23

4. Metod 26

4.1 Val av undersökningsområde 26

4.2 Vetenskapliga utgångspunkter 27

4.3 Reliabilitet och validitet 28

4.4 Idealtypsanalys 29

4.5 Grundläggande uppdelning 30

4.6 Analysverktyg 32

4.6.1 Idealtyper 34

4.7 Tillvägagångssätt 35

4.8 Urval, etik och generaliserbarhet 35

4.9 Intervju 36

5. Resultat & analys 38

5.1 Organisation 39

5.2 Roller och gränser 41

5.3 Motpart 43

5.4 Styrning och kontroll 45

6. Diskussion 51

7. Förslag på fortsatt forskning 55
8. Källförteckning 56
Bilaga 1.....60

1. Inledning

Sedan 2000-talets början har flera strukturella och ideologiska förändringar påverkat kommunala verksamheter runt om i Sverige. Målsättningen har varit och är till stor del fortfarande att effektivisera förvaltningen och sätta kunden i centrum. Enligt Montin (2007, s.210) har fokus även varit att skapa samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt betona det politiska medborgarskapet. Detta har skett genom olika former av medborgar- och brukarinflytande, men även genom implementerandet av New Public Management-influerade styrnings- och organisationsmodeller. Det som kan sägas kännetecknа dessa förändringar är att det privata näringslivets metoder och privatiseringar av statligt och kommunalt ägda företag ofta har fått fungera som mall för detta arbete. Denna marknadsorienterade förvaltningspolitik kan beskrivas genom nyckelorden målstyrning, beställarstyrning, konkurrens, resultatenheter och medborgaren som kund (Montin 2007, s. 211). Tidigare var det myndigheternas behov som var i fokus och byråkratiska förvaltningar sågs som tröga och utan servicetänkande. Idag flyttas fokus i allt större utsträckning till medborgarna och deras behov (Wennergren 2004, s. 20). Kundperspektivet blir således allt viktigare och förvaltningen ska i större utsträckning fungera som en serviceorganisation med kunden i centrum.

I kommunala kontexter diskuteras ofta relationen mellan politiker, tjänstemän och medborgare, och inte sällan florerar uppfattningar i form av att den politiska styrningen är otydlig, att politikerna lägger sig i detaljer eller att det råder en form av tjänstemannavälde (Montin 2007, s. 103). Huruvida detta även kunde appliceras på samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun var inte känt vid denna studies början utan får snarare ses som generella slutsatser ur tidigare forskning på området. Något som däremot var känt och som lockade till genomförandet av denna studie var att förvaltningen fått en ny ledning med erfarenhet från det privata näringslivet och påbörjat ett förändringsarbete med den övergripande målsättningen att öka servicegraden gentemot medborgarna. I denna uppsats är det främst olika stadsbyggnadsfrågor som förenar och just denna typ av frågor tenderar att engagera kommuninvånare kontinuerligt då det är frågor som mer eller mindre berör det stora flertalet i form av vägar, byggnader, grönområden, utsikt, miljö

och så vidare. Det är också här som ”kund - företagarperspektivet” blir som tydligast samtidigt som förvaltningen hanterar högst konkreta frågor som flertalet av invånarna på ett eller flera sätt har kopplingar eller kan relatera till.

Uppsatsen er disponerad i huvudsakligen fyra delar där den första delen består av vetenskapligt problem där problemformulering, syfte och frågeställningar presenteras. Den andra delen innefattar teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning inom New Public Management och Offentlig förvaltning och beskriver hur dessa är under förändring. Den tredje delen innefattar metod och redogör för val av undersöknings-område, vetenskapliga utgångspunkter och en beskrivning av analysverktyget som är idealtypsanalys. Empirin samlas in genom intervjuer som genomförs med samtliga tjänstemän vid samhällsbyggnadsenheten, och en avgörande anledning för valet av datainsamlingsmetod var dialogen eller samtalet i sig samt möjligheten att ställa följd-frågor och få fördjupande förklaringar. Den fjärde och sista delen består av resultat och analys med en avslutande diskussion och förslag på fortsatt forskning.

2. Studiens vetenskapliga problem

Studier av managementinspirerade styrningsteorier i den offentliga sektorn fyller en viktig funktion eftersom olika New Public Management (NPM) -element tar sig olika uttryck i olika länder när de väl implementerats, vilket enligt Almqvist (2006, s. 29) beror på de förutsättningar som de administrativa systemen har i olika länder. En ambition om förändring kan få skilda effekter i olika institutionella system och det är enligt flera forskare därför nödvändigt och viktigt att studera NPM på mikronivå. Enligt Bowerman (1998, s. 51) finns det för lite forskning och utvärderingar kring effekterna av konceptet när det väl praktiseras. Det finns flera anledningar till att implementerandet av NPM är svårt och kan få helt olika utfall. Dels överskrids många av organisationens traditionella gränser då flera funktioner påverkas av NPM och samtidigt är dessa system starkt kontextberoende. Ett exempel på detta beskrivs av Almqvist (2006, s. 30) och handlar om kunden, vilket är en central del i NPM diskursen, och vem som är kund är inte alltid helt lätt att fastställa. Kunden kan vara allt ifrån den enskilde individen till politikerna och ägarna. Vidare så uppfattas NPM förespråka både decentralisering och centralisering på

samma gång, genom att cheferna på förvaltningen ska ges större handlingsfrihet samtidigt som politikerna ska ha större inflytande över verksamheten. Mer empirisk forskning i form av studier som bygger på fallstudiemetodik med fokus på hur NPM inverkar i offentliga organisationers styrning och förvaltning behövs enligt Almqvist (2006, s. 31).

Även senare forskning visar på ett behov av fortsatta studier på mikronivå i olika offentliga verksamheter. NPM beskrivs av Christensen & Lægreid (2011, s. 3) som en varukorg bestående av olika element för reformering av offentlig verksamhet vilket öppnar upp för möjligheten att välja de reformelement som går i linje med de beslutade ambitionerna och målen, men samtidigt kan detta medföra att olika element har ett motsatsförhållande vilket kan innebära konflikter och implementeringsproblem. Olika förväntade effekter av NPM-reformer går att finna i teorier och tidigare forskning men det finns endast ett fåtal systematiska och tillförlitliga studier som visar huruvida förväntningarna inträffar eller ej. Forskningsfokus tenderar att ligga på strategier, planer och utvalda succéhistorier istället för systematiska analyser av resultat. Christensen & Lægreid (2011, s. 10) konstaterar i sin enligt min mening utförliga forskningsöversikt inom området även att forskningen har haft som mål att utröna varför reformer genomförs istället för att titta på effekterna av dess genomförande. Vidare så redovisar Andrews (2011, s. 288) med sin genomgång av empiriska studier inom NPM-området att tidigare studier till största del enbart fokuserar på en del av NPM kopplat till respektive fall och menar att det därför är viktigt att framtida studier genomförs utifrån flera infallsvinklar i en och samma studie, för att på så sätt kunna upptäcka mönster och visa på hur dessa delar påverkar varandra. I dagens globaliserade samhälle ökar kunskapen hos såväl tjänstemän som medborgare vilket högst troligt får effekter på både NPM och den kontext som organisationen verkar i men även på individernas egna identiteter. Utöver detta menar Newman (2011, s. 359) att även nya flöden av individer och resurser, naturkatastrofer, åldrande befolkning och så vidare kräver fortsatta studier inom området. Med utgångspunkt i det som nämnts ovan har denna studie som mål att bidra med kunskap om vilka effekter implementerandet av NPM-reformer kan antas få på relationen tjänsteman-kund och hur detta kan sägas vara förenligt med det kommunala uppdraget och den traditionella tjänstemannarollen med dess unika egenskaper.

2.1 Problemformulering

Ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att offentlig verksamhet bedrivs på ett sätt som uppfyller kraven på rättssäkerhet, demokrati och offentlig etik. Samtidigt ska verksamheten vara effektiv, sätta medborgaren i centrum och vara sparsam med gemensamma resurser i form av skattepengar. Att kombinera dessa perspektiv med hårfina gränser inom lagens ramar är något som görs dagligen av tusentals tjänstemän i offentlig verksamhet runt om i Sverige. Att detta är en balansgång kantad av problem, avvägningar och utmaningar bekräftas av tidigare forskning och Johansson (2003, s. 227) konstaterar att förvaltningen har en komplex uppgift bestående av att hitta en legitim avvägning mellan vårt offentliga etos, demokrati- och ekonomivärden, samtidigt som ”kundernas” efterfrågan kan bli styrande för handlandet.

Det är sett ur detta perspektiv som det påbörjade förändringsarbetet inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun blir intressant att studera. Organisationen har som målsättning att med hjälp av managementidéer, som i detta fall ska ses som en slags ersättning för politik, utveckla arbetssättet och i större utsträckning fungera som en serviceorganisation där kunden är i centrum. Förändringsarbetet genomförs i en verksamhet som i många fall ses som maktutövande där relationen till medborgarna är av en annan karaktär i jämförelse med det privata, och med hjälp av teorier och strategier som härstammar från det privata näringslivet och där resultaten sedan mäts och utvärderas löpande. Ytterligare en aspekt som bör beaktas och som har en tydlig koppling till samhällsbyggnadsenhetens verksamhetsområde bestående av detaljplanering och utfärdande av bygglov, är att offentliga organisationer indirekt styrs av dess kunder, som är av en mer generell karaktär snarare än den konkreta kunden som i det privata fallet, och där kundernas förväntningar på likabehandling och en hög grad av legitimitet ska ligga till grund för den offentliga verksamheten. När olika synsätt kombineras utmanas tjänstemannarollen i sig men också hur denne agerar. Traditionella tankemönster och ageranden kan komma att ställas mot nya och därmed påverka utfallet. Utmaningen består således i att kunna kombinera dessa synsätt utan att tjänstemannarollens grundläggande egenskaper i form av opartiskhet, likabehandling och regeltolkning påverkas till förmån för ökad kundnöjdhet. Studiens empiriska underlag är en fallstudie av hela

samhällsbyggnadsenheten för att undersöka tjänstemännens upplevelser av eventuella problem eller möjligheter som kan tänkas påverka förändringsarbetet kopplat till tjänstemannarollen, organisationen och dess gränser, medborgarnas roll samt styrning och uppföljning.

2.2 Syfte

Syftet med studien är att övergripande beskriva och analysera hur tjänstemännen hos samhällsbyggnadsenheten inom Åstorps kommun upplever sin egen kontra medborgarnas roll och hur det förändringsarbete som påbörjats kan anses förenligt med uppdraget och verksamhetens legitimitet. Studien görs med utgångspunkt i managementreformer utvecklade ur New Public Management samt Patriks Halls originella tolkning Managementbyråkrati som ett nytt instrument för att följa upp, kontrollera och styra en offentlig förvaltning. Studien syftar således inte till att beskriva hur förändringsarbetet och implementeringen av detta fungerar i praktiken eftersom detta hade krävt observationer och en mer djupgående utredning av det faktiska handlandet i mötet med medborgarna. Studien är övergripande till sin form och avsikten är inte att på detta stadium göra någon djupgående utredning om organisationens detaljerade styrning och kontroll utan snarare att med hjälp av idealtyper studera hur tjänstemannarollen påverkas när en traditionellt legalbyråkratisk organisation önskar införa olika managementidéer.

2.3 Frågeställningar

Förekommer det inslag av managementidéer och managementreformer inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorp och hur ser detta i så fall ut?

Vilka förutsättningar och utmaningar finns ur tjänstemännens synvinkel för genomförandet av det förändringsarbete där kunden ska vara i centrum, som påbörjats inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun?

Kan införandet av managementidéer anses vara förenligt med samhällsbyggnadsenhetens uppdrag och förutsättningar som offentlig förvaltning?

2.4 Avgränsningar

Som nämnts tidigare syftar studien till att övergripande beskriva och analysera samhällsbyggnadsenheten och det förändringsarbete som genomförs. Inga djupgående tekniska beskrivningar av verksamheten kommer således att presenteras. Enskilda ärenden, behandlingen av dessa samt eventuella beslut undersöks heller inte då de inte anses vara av relevans för studien. Det teoretiska ramverket baseras på den reformtrend som brukar benämnas New Public Management samt Patrik Halls Managementbyråkrati som inte använts i någon större utsträckning inom forskningen och anledningen till detta är troligtvis att begreppet helt enkelt lanserades av författaren så sent som 2012. Studien ifrågasätter inte managementteorierna, vilket inte heller varit avsikten, utan använder dessa som bas för att undersöka den utvalda organisationen utifrån syfte och frågeställningar.

3. Teoretiska utgångspunkter

3.1 Tidigare forskning

Den traditionella uppfattningen avseende offentlig verksamhet bestod kortfattat i att leverantörerna gavs nyckelroller i produktionen och fick möjlighet att utforma verksamheterna utifrån ett medborgarperspektiv där mottagarna betraktades som skattebetalare vars behov skulle ligga till grund för verksamheternas utformning. Problemet vara bara att det var dyrt, ineffektivt och gav inte medborgarna en aktiv roll (Painter 2001, s. 247). Samtidigt visar forskningen tydliga tecken på att trovärdigheten bland medborgarna sjönk kontinuerligt i flera länder eftersom medborgarna ansåg att de offentliga verksamheterna inte levererade rätt service och dessutom på ett ineffektivt och svåråtkomligt sätt. De styrande ansågs helt enkelt ha tillräcklig kunskap om medborgarnas behov, vilket mynnade ut i tankar om större valmöjligheter, demokrati och transparens. Genom att sätta medborgarna främst och erbjuda valmöjligheter skulle de få den service som efterfrågades istället för den service som leverantörerna trodde efterfrågades. Medborgarna gavs också möjlighet att klaga enligt fasta procedurer och använda administrativa lagar för att bestrida beslut (Van de Walle 2011, s. 313).
Detta framtvingade en förändring i retoriken och istället blev det personifiering, lokalisering, samproduktion och samarbeten mellan offentliga och privata aktörer som blev målsättningarna (Painter 2011, s. 247).

Kommuner runt om i Sverige påbörjade stora förändringsarbeten under 1990-talet och Stig Montin (2007, s. 123) presenterar i boken Moderna kommuner en överskådlig sammanfattning av det som kan sägas kännetecknа detta förändringsarbete. Medborgaren skulle inte längre enbart ses som en individ med idéer om hur de gemensamma resurserna ska fördelas utan också som mottagare och köpare av omsorg och andra tjänster. Författaren skriver visserligen att tankesättet skulle vara istället för, det vill säga att frågan om de gemensamma resurserna skulle ersättas av konsumentperspektivet, men det ena behöver inte nödvändigtvis utesluta det andra utan borde finnas med som en bakom-

liggande faktor hos den enskilda individen. Montin skriver vidare att det skulle skapas en marknadsefterlikning där konkurrenssituationer och affärsmässighet tillsammans med privatisering och ett ökat antal privata aktörer skulle vara målsättningen. Som sista punkt nämns försök att separera politik och produktion för att legitimera och förstärka professionella gruppers självständighet (ibid.).

Företrädare för New Public Management (NPM) framlägger ofta de nya styr- och ledningsidéerna som ett helt nytt sätt att arbeta på och det är enligt Johansson (2003, s. 18) inte ovanligt att begreppen administration och management får två olika innebörder. Administrera innebär i denna uppdelning att någon åläggs att göra något och har samtidigt ansvar att välja de medel som effektivast leder till att målen uppnås, utan att ansvara för målen i sig och det centrala i det administrativa tänkandet blir således processen i sig själv. Management riktar istället fokus på resultatet och det personliga ansvarstagandet för detta. När resultatet blir det centrala får det konsekvenser på områden som ansvarsfördelning, synen på verksamheten samt den interna och externa kommunikationen. Johansson (ibid.) drar slutsatsen att administration innebär att följa givna instruktioner medan management innebär att uppnå resultat. Ytterligare en skiljelinje som lyfts fram inom NPM-området är organisationsstrukturen, där den administrativa modellen bygger på en traditionell byråkratisk struktur medan management-modellen utvecklats inom företagsekonomin och hämtar tydliga influenser från det privata näringslivet.

Almqvist (2006, s. 88-89) presenterar flera argument för decentralisering och införande av så kallad målstyrning inom NPM, bland annat hänvisas till Henry Mintzberg (1983) som konstaterade att alla beslut inte kan fattas på chefsnivå eftersom all nödvändig information sällan kommer enda fram till ledningen. Istället bör beslutsfattarna finnas längre ut i organisationen vilket också ökar organisationens anpassningsförmåga, stärker motivationen bland organisationsmedlemmarna och tillvaratar kreativiteten. Decentralisering bör dock kombineras med målstyrning och uppföljningen ska användas aktivt för att målen ska kunna nås (Almqvist 2006, s. 91). Målen i sig ska helst fokusera på vad som ska uppnås snarare än hur detta ”vad” ska uppnås. Fokus ska med andra ord vara på

effekter istället för processer och de som styr ska tala om vad som ska uppnås och de styrda ansvarar för hur detta ska uppnås (Almqvist 2006, s. 101).

NPM är inget integrerat och sammanhängande paket av reformer med en specifik startpunkt och som följer ett specifikt mönster mot en gemensam destination (Christensen & Lægreid 2011, s. 8). Det är inte heller ett koncept som har utvecklats av personer verksamma inom offentlig sektor utan kan, som Almqvist (2006, s. 11) beskriver det, snarare ses som en konstruktion skapad av det forskarsamhälle som fastlagt programidén med konceptet. Forskare som har en mer kritisk syn på NPM menar att dessa nya styr- och ledningsidéer inte bara rent av kan appliceras på alla typer av verksamheter och framhåller faran med att för mycket fokus hamnar på antingen management eller public. Riktas fokus bara mot management finns det ingen skillnad mellan den offentliga förvaltningen och det privata företaget utan samma styr- och ledningsidéer kan tillämpas rakt av. Framhävs däremot public så blir skillnaderna mellan privata och offentliga verksamheter stora och andra styr- och ledningsidéer måste tillämpas på respektive verksamhet (Johansson 2003, s. 18). Anledningen är att NPM-idéerna i sig inte innehåller den typ av demokratiska perspektiv, kollektiv identitet, likabehandling och solidaritet som är några av grundstenarna hos den offentliga förvaltningen. Studien tar sin utgångspunkt i den tidigare forskning som gjorts avseende decentralisering, eget beslutsfattande och målstyrning och kopplar detta till andra NPM-element samt andra unika karaktärsdrag som finns i den traditionella tjänstemannarollen såsom opartiskhet och likabehandling.

3.2 Teoretisk vägledning

Framtiden för NPM är inte helt given eftersom det krävs att teorierna anpassar sig till dagens krav och nya utmaningar. Utmaningen består då i att NPM inte är en statisk enkel enhet som kan definieras på samma sätt av olika forskare. Istället är det här tal om flera olika element som har satts samman på olika sätt utifrån olika organisationer och kontexter i olika nationer, regioner och sektorer (Newman 2001, s. 359). Studien görs således inom ett stort forskningsområde där NPM som koncept i sig inte är en enhetlig teori utan dess delar består av olika teorier som tillsammans bildar basen för NPM (Almqvist 2006, s. 32). Den övergripande åsikten bland NPM-förespråkare är att den

största delen av arbetet i offentliga verksamheter kan planeras och organiseras som en produktionsprocess med inflöde, genomflöde och utflöde, och det finns därför inga direkta anledningar till varför best practice från privata verksamheter inte skulle kunna anammas och sedermera implementeras i offentliga verksamheter för att uppnå önskade resultat till lägst kostnad (Painter 2011, s. 243). Medborgarna uppfattas också som viktiga i skapande av det publika värdet hos offentliga verksamheter och utvecklandet av detsamma (Agger & Hedensted Lund 2017, s. 18).

Patrick Hall presenterade en till stor del ny inriktning som går under namnet Managementbyråkrati och innebär övergripande att organisationer som strävar efter att bli mer företagslika och ”effektiva” snabbt utvecklar en managementinriktad kontroll-byråkrati eftersom effektiviteten behöver kontrolleras, mätas och förbättras. Efter detaljkontrollen av människors liv är det förutsättningarna för deras frihet som ska börja kontrolleras eftersom kundernas möjlighet att själva välja kräver processer som reglerar dessa val tillsammans med en organisation som ständigt anpassar sig till valen (Hall 2012, s. 19). Det är den traditionella legalbyråkratiska teorin, som också varit den vedertagna teorin inom offentlig förvaltning, samt NPM utvecklade teorier som den managementbyråkratiska som är de två teoretiska infallsvinklar som fungerar som teoretiskt ramverk i studien. Den sistnämnda, så som den används i studien, beskrivs mer ingående nedan och innebär i korta drag att processer och regler inom organisationen samt en kontinuerlig anpassning av densamma med utgångspunkt i kundens möjligheter att göra val och uppfatta organisationen ska leda till att organisationen uppfattas som en serviceorganisation istället för en traditionell myndighetsorganisation.

3.2.1 New Public Management

Grundtanken i NPM-filosofin består i att marknad och konkurrens leder till ökad effektivitet och bättre kvalitet, men bygger också på tankesättet att personal, chefer, politiker och medborgare är rationella och i första hand ser till sitt egenintresse och brukar benämnas Public Choice filosofin och är en del av NPM. En kontrast till Public Choice men under samma paraply och med fokus på förvaltningspolitiskt och organisatoriskt tänkande återfinns idéer kring decentralisering och ökad självständighet för olika

enheter och organisationer inom den offentliga verksamheten (Montin 2007, s. 119). Ytterligare en aspekt som lyfts fram är ökat deltagande och ökad legitimitet.

NPM kan ses som ett paraply bestående av olika filosofier där målsättningen kan sägas vara att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen och där den avgörande faktorn är hur medborgarna uppfattas och vilka roller de tillskrivs. Uppfattningen om de ska ses som passiva klienter eller krävande kunder har stor betydelse för hur medborgarna kan driva utvecklingen av den offentliga förvaltningen framåt (Agger & Hedensted Lund 2017, s. 19). Traditionellt har den offentliga förvaltningen betraktat medborgarna som passiva klienter som vänder sig till verksamheten med behov som de vill ha uppfyllt och där professionella tjänstemän hanterar ärendet utifrån fastlagda processer oavsett klient. Utvecklingen av verksamheten sker inifrån och styrs av samma tjänstemän och politiker och medborgarens möjligheter att förändra består i att deltaga i politiken och rösta i olika val. Risken med denna typ av utveckling inifrån är dock att verksamheterna och deras utvecklade processer och metoder inte alltid uppfyller medborgarnas behov. För att öka lyhördheten och inflytandet från medborgarna och bättre fånga upp nya och förändrade behov har det utvecklats olika NPM reformer där medborgarna istället ses som kunder och ges möjligheten att göra aktiva val för att påverka verksamheterna på output sidan genom att välja en annan leverantör som bättre uppfyller behoven. Problemet med detta perspektiv är enligt Agger & Hedensted Lund (2017, s. 21) att den återkoppling som skulle kunna ligga till grund för en utveckling av förvaltningen uteblir när kunden bara försvinner till en annan leverantör, samtidigt som detta tenderar att skapa en smal individualistisk och serviceorienterad approach till offentlig styrning och utveckling.

Nästa steg inom NPM-filosofin benämns New Public Governance (NPG) och bygger vidare på medborgare som kundperspektivet och ser dessa som potentiella partners eller medproducenter som bidrar med viktig återkoppling som kan användas till att förbättra och utveckla den offentliga verksamheten vars uppgifter blivit allt mer komplexa och skiftande. Nackdelen här består enligt Agger & Hedensted Lund (2017, s. 22) i att medborgarna förväntas bidra med tid och resurser för att driva utvecklingen framåt

samtidigt som studier visar att endast en liten grupp av populationen är med och påverkar vilket innebär att organisationerna går miste om kunskap och andra infallsvinklar. Författarna anser därför att det krävs ytterligare studier och reflektioner i ämnet för att hitta verktyg till att fånga upp den kunskap som går förlorad när främst självvalda medborgare är med och påverkar utvecklingen. Utvecklingsmöjligheterna ökar när människor med olika världsuppfattningar, kunskap och erfarenheter är involverade i arbetet och kan leda till att medborgarna i allt större utsträckning blir medinnovatörer istället för medproducenter (Agger & Hedensted Lund 2017, s. 24).

Ytterligare en strategi under NPM-paraplyet benämns Quality Management (QM) och fokuserar på kopplingen mellan offentliga kärnvärden, som skiljer sig mot de som finns i den privata sektorn, och högkvalitativ offentlig verksamhet genom bättre tillgänglighet och effektivisering av vissa tjänster (Elg m.fl. 2015, s. 1). Den mest använda definitionen för att mäta kvalitet handlar om att uppfylla eller t.om. överträffa kundernas förväntningar och det spelar ingen roll om organisationsmedlemmarna anser att produkterna eller tjänsterna är överlägsna om inte kunderna har samma åsikt (Elg m.fl. 2015, s. 3). Införandet av olika QM program kan se olika ut beroende på verksamheten och dess kunder och resultaten kan även utvärderas på olika sätt vilket betyder att Quality Management mer ska ses som en övergripande term för förbättring av verksamheten (Elg m.fl. 2015, s. 1).

Dessa ”nya” tankesätt går till viss del tvärt emot visionen om den politiskt aktive medborgaren som har såväl rättighet som skyldighet att delta i det politiska livet, samtidigt som det innebär en kollision mellan valfrihet och jämlikhet och minskad insyn i den offentliga verksamheten när den förändras. En viktig del inom NPM-filosofin består också i att politikerna ska inta en mer distanserad roll och styra med hjälp av mål, visioner och ekonomiska ramar, så kallad målstyrning. Politikerrollen gallras på detaljfrågor och de förtroendevalda ombeds att inte ”lägga sig i” vad verksamheten sysslar med. Många medborgare önskar dock att politiker ska påverka vardagspolitiska frågor och inte hänvisa till tjänstemän eller generella målsättningar (Montin 2007, s. 125). Därmed innebar de NPM-influerade organisationsideologierna att det skapades förvirring

bland såväl tjänstemän som politiker. Bergström (2010, s. 206) drar det hela ett steg längre och menar att det hela blir upp och nedvänt jämfört med den traditionella bilden av parlamentarisk styrning och flyttar initiativet till tjänstemännen istället för traditionell beredning av politiskt initierade ärenden. Myndigheterna sätter sina egna mål och i de fall politikerna har invändningar får de korrigera i efterhand. NPM har å andra sidan också visat sig vara till gagn för effektiviteten och transparensen i offentliga organisationer genom att makten och kontrollen flyttas från valda politiker och leder till en utveckling av alternativa lösningar för att leverera offentlig service. Detta ger medborgarna möjligheter att bättre förstå vad de offentliga verksamheterna producerar, samtidigt som det kan leda till större inflytande och erfarenhetsutbyte mellan medborgare och offentlig verksamhet (Peters 2011, s. 373).

New Public Management förutsätter att offentliga organisationer är uppbyggda av relationer mellan ledning (politiker) och tjänsteman med ett samlat lågt förtroende från samhället och där tjänstemännen bara producerar den offentliga servicen om de blir belönade för sina uppoffringar eller resultat. Här uppstår en svårighet i jämförelse med privata verksamheter eftersom utflödet och resultatet inte alltid går att mäta i offentliga organisationer (Jørgensen & Andersen 2011, s. 339). Mål- och resultatstyrningen kan således inte överföras direkt från det privata näringslivet eftersom rollen som tjänsteman är betydligt mer komplex.

3.2.2 Managementbyråkrati som begrepp

Managementbyråkrati avser en byråkrati utifrån moderna företagsledningsidéer för att styra, planera, kontrollera, redovisa och följa upp. I denna studie är management-byråkratin som teori en del av analysverktyget för att studera hur detta fungerar i praktiken i relationen mellan offentlig organisation och kund.

Management ses som en tidsbunden trend och förklaras som den företagsinspirerande styrtrend som präglat såväl företag som offentliga organisationer under senare decennier. Styrtrenden är främst inriktad på organisationsskapande, där organisationer har en ”mall” att följa för att bli mer fulländade organisationer samt styrsystem för att styra och

effektivisera organisationen (Hall 2012, s. 28). I Norden menar flera forskare till och med att näringslivsinspirerad New Public Management (NPM) har segrat som organisationsform inom offentlig sektor, med fokus på kundorientering och effektivare offentliga tjänster. Bengtsson (2010, s. 123) menar dessutom att den traditionella rollen som ledare i en organisation ersätts med rollen som coach, individuell och prestationsbaserad lönesättning införs och professionella gruppers självständighet stärks. NPM innebär också att organisationer behöver bli mer företagslika internt genom exempelvis tydligare ledning och målorientering (Hall 2012, s. 29), och det är här som managementbyråkrati kommer in i bilden.

Lean är en managementmetod som fått stort inflytande i den offentliga sektorn och förespråkas bland beslutsfattare, konsulter, intresseorganisationer med flera. Metoden kan dock inte implementeras rakt av utan måste enligt Hall (2012, s. 10) anpassas och översättas till lokala förhållanden och till olika typer av verksamheter. Det innebär således att varje enskild verksamhet har olika förutsättningar att anamma olika managementstrategier baserade på företags- och kundinriktat tänkande. Dessa strategier och nya tankegångar ersätter inte byråkratin utan snarare utvecklar densamma och bygger på mål och resultatstyrning samt uppföljning och mätning av dessa.

3.2.3 Offentlig förvaltning som begrepp

Offentlig förvaltning är en administrativ verksamhet som till skillnad från motsvarande organisation inom det privata näringslivet till övervägande del är styrd av normer, rationellt utformad och där arbetssätt och rutiner fortlöpande måste anpassas till de krav som gör sig gällande. Den offentliga förvaltningen har kontinuerligt förenklats och effektiviserats och i Förvaltningslagens (FL) 7§ står nu att varje ärende, där någon enskild är part, skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (Wennergren 2004, s. 44). I centrum för den offentliga verksamheten står ärendehandläggning med beslutsfattande vilket egentligen inte betyder några stora skillnader mot privata verksamheter. Skillnaderna uppstår när krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet förs fram. Den som är part i ett ärende ska behandlas med särskild hänsyn och ett stort antal regler i FL har som syfte att garantera

rättsskydd åt en part (Wennergren 2004, s. 47). Myndigheterna ska tjäna medborgarna och grundtanken är att det mellan myndigheter och medborgare ska finnas ett naturligt samarbete, vilket från myndigheternas sida kommer till uttryck genom vänlighet, hjälpsamhet, informationsvillighet, medmänsklighet, tillmötesgående och tillgänglighet (Wennergren 2004, s. 48). Detta ska dessutom göras i en komplicerad och komplex miljö där medborgarnas krav och önskemål varierar i olika handlingssituationer och som enligt Johansson (2003, s. 212) har sin grund i att medborgarskapet består av olika dimensioner som kan komplicera situationen ytterligare. Dessa är den demokratiska (rollen som väljare), den ekonomiska (rollen som skattebetalare), den humanitära (rollen som medmänniska) och den politiska (rollen som servicemottagare).

Enligt Wennergren (2004, s. 66) är det främst fyra kriterier som utmärker en väl fungerande myndighet. Den första är kvalitet - att myndighetens produkter och tjänster håller hög kvalitet, den andra är service - god information, hög tillgänglighet, snabbt och vänligt bemötande. Det tredje kriteriet avser effektivitet - att myndigheten når målen med sin verksamhet men också hushåller med resurserna, och det sista som är förändringsförmåga - och åsyftar förmåga att anpassa sig till nya krav från omvärlden.

3.2.4 Den offentliga förvaltningen under förändring

Enligt Hall (2012, s. 249) har devisen ”att verka utan att synas” tidigare varit grunden för byråkratiska organisationer och dess medlemmar. Byråkraten förväntades inte komma med egna synpunkter och skulle tillämpa regler på ett sätt som inte avvek från det ”normala” samtidigt som det var beslutsfattarna som skulle synas och inte byråkraten eller i detta fall tjänstemannen. Denna traditionella och på många sätt strikta gränsdragning gäller inte längre. Istället är det enligt Hall numera en önskan från byråkratiska organisationer att bli bättre på att visa upp sig gentemot omvärlden, andra organisationer, kunder och medborgare, främst genom en stor insyn i organisationen (ibid.).

De offentliga åtagandena har också ökat under senare tid samtidigt som de blivit mer omfattande och det blir allt svårare att förutse om de avsedda effekterna uppnås. Politiska beslutsfattare måste hela tiden vara beredda att utvärdera, rätta till eventuella

felaktigheter och lära av misstag. På förvaltningsnivån innebär samma åtagande nya metoder som mål- och resultatstyrning och en mer omfattande delegering. En delegering som måste följas upp och som i sin tur skapar ett utökat informationsbehov av den orsaken att politiker måste kunna ta ansvar och medborgare måste kunna utkräva ansvar av beslutsfattarna. För att lyckas med detta måste såväl medborgare som politiker ges möjlighet att hålla sig informerade om vad som händer inom förvaltningen (Rothstein 2010, s. 189). För att lättare kunna kontrollera, mäta och utvärdera används företags-ledningsidéer för att styra, planera, kontrollera, redovisa och följa upp. Ett problem i denna granskning är enligt Rothstein (2010, s. 191) att förvaltningstjänstemän föregriper vad en kommande granskning kan söka efter vilket kan leda till att arbetssättet i förväg anpassas för att stämma överrens med den kommande granskningen. Det handlar således om huruvida utvärdering eller granskning blir en organiserande grundregel för verk-samheten. NPM-forskningen visar att den kunskap och erfarenhet som finns hos de som använder de offentliga tjänsterna anses vara av stort värde för organisationen och genom att få tillgång till denna kunskap blir det något enklare att anpassa organisationen till nya behov, krav och förväntningar. Samtidigt bidrar denna kunskap till att skapa legitimitet för verksamheten (Newman 2011, s. 354). Denna del i NPM-filosofin benämns New Public Governance (NPG) och har beskrivits mer ingående under rubrik 3.2.1 på sidan 14.

3.2.5 Organisationen och dess medlemmar - gränser och begränsningar

Tjänstemännen får, i och med att fokus riktas mot granskning, allt svårare att tillämpa det egna professionella omdömet eftersom det hela tiden finns återrapporteringskriterier att förhålla sig till (Rothstein 2010, s. 192). Traditionellt befinner sig tjänstemannen dessutom i en position där krav ställs på lojalitet gentemot överordnade, hänsyn till samhällsmedborgarna och lydnad inför lagen. Svårigheten består i att avväga dessa mot varandra och något direkt svar på hur detta ska göras går inte att ge (Rothstein 2010, s. 124-125). Till detta ska läggas mer detaljerade krav på saklighet, opartiskhet och lika-behandling (Wennergren 2004, s. 70). Chefsrollen i kommunala förvaltningar är även den komplex och gränsdragningen mellan politik, organisation och eget inflytande är diffus. Enligt Montin (2007, s. 107) målar statsvetenskapliga studier upp tre olika bilder av den

kommunala chefstjänstemannen. Den första är politisk och innebär att politiska och inte sällan oklara beslut ska tolkas och implementeras, men också att fungera som handledare åt politikerna i deras arbete och kunna avgöra vilka frågor som ska upp på den politiska dagordningen. Forskningen visar att chefstjänstemännens olika uppfattningar, tolkningar och ambitioner påverkar införandet av styrreformer samtidigt som det ger tjänstemännen ett stort inflytande på genomförandeprocessen samtidigt som deras politiska betydelse ökar när det finns osäkerhet bland politikerna. Den andra bilden är något annorlunda och innebär att de politiska beslutsfattarna blivit allmänpolitiker istället för sektorspolitiker och har stärkt den lokala kopplingen. Detta visar sig genom de beslut som fattas på tjänstemannanivå. Den tredje bilden visar på ett konstruktivt samspel mellan politiker och tjänstemän där båda sysslar med politik men på olika sätt. I de flesta sammanhang fungerar detta på ett bra sätt och det är till och med möjligt att gå in på varandras områden utan att det uppfattas som felaktigt eller problematiskt (Montin 2007, s. 109).

Gränser i offentliga organisationer är en viktig beståndsdel i dess styrning och managementbyråkratin är bara en av många strategier som finns (Hall 2012, s. 244). Skapandet av organisatoriska gränser är avgörande för genomförandet av olika NPM-reformer och det gäller för organisationen att kunna förena demokratiska värden som medborgardeltagande, öppna beslutsprocesser och offentligt ansvarsutkrävande med individuella värden som självständighet, visionärt tänkande, sekretess och risktagande (Rothstein 2010, s. 205). Organisationerna pressas dessutom i en viss riktning utifrån samhälleliga och kulturella normer om vad som är politiskt och moraliskt lämpligt (Alvesson & Sveningsson 2008, s. 27). Organisatoriska gränser kan också medföra att egenskaper och kultur i organisationen blir beständiga delar som inte går att förändra på djupet utan endast på ytan. Implementering av nya tankar och idéer kräver att organisationsmedlemmarna tänker och arbetar utanför institutionella gränser, strukturer och system. Administrativa reformer kräver också kulturella och ibland även organisatoriska reformer för att fungera och kan inte bara anses fungera från den dag beslutet fattats (Wynena & Verhoestd 2013, s. 360). Genomförandet av förändringar inom kommunala organisationer och möjligheten att anamma nya arbetssätt begränsas till viss del av krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Å andra sidan finns en öppenhet

lagstiftad och genom insynen ges möjligheten att kritisera organisationen och föreslå förbättringar. Kommunala beslutsprocesser är också formaliserade i stor utsträckning vilket å ena sidan kan leda till att förändringar utreds gång på gång utan att implementeras, eller å andra sidan förankras och genomförs enklare (Bergström, 2002, s. 206).

3.2.6 Kundorientering

Kundbegreppet kan sägas ha två betydelser, där den första innebär att medborgaren kan välja bort ett alternativ för ett annat exempelvis inom äldreomsorgen medan den andra går ut på att medborgaren behandlas som en kund i form av ett vägledande synsätt inom förvaltningen. Det är den senare som är aktuell för denna studie och detta grundar sig i det faktum att kunden inte har möjlighet att välja mellan flera olika förvaltningar för att få sitt ärende behandlat.

Wynena & Verhoestd (2013, s. 360) konstaterar att det primärt är tre teoretiska perspektiv som förklarar varför det enligt författarna är just delegering och ökad autonomi i beslutsfattandet som lägger grunden för en utökad kundorientering. För det första innebär delegering och ökad autonomi i beslutsfattandet, dvs. större möjligheter att fatta egna beslut, att det politiska inflytandet och sedermera påverkandet minskar till förmån för kundernas bedömningar och åsikter. Eftersom organisationerna hamnar på armlängds avstånd från de förtroendevalda minskar den politiska kontrollen och det blir allt viktigare att organisationen söker legitimitet hos kunderna och liknande organisationer istället för att som tidigare söka legitimitet via politiken. Det andra perspektivet innebär en ökad grad av specialisering där organisationer genom mer delegering samtidigt får utföra mer enhetliga uppgifter och där expertisen samlas i en avdelning istället för att finnas utspridda på olika avdelningar som i många fall tvingas hantera många olika och ibland motstående arbetsuppgifter. Genom en ökad specialisering blir det lättare för organisationerna att definiera kunderna efter deras behov och på så sätt bli mer kundorienterade. Detta bekräftas av Bengtsson (2010, s 121) som menar att en professionalisering av verksamheterna också inneburit ökat inflytande för chefer och tjänstemän.

En ytterligare förklaring till ökat kundinflytande återfinns inom den sociala identitets-teorin och innebär att organisationer som skapas på egen hand eller utifrån nya riktlinjer, behöver bygga upp sin egen identitet skild från andra organisationer eller avdelningar. Den sociala identitetsteorin framhåller gruppidentifieringen bland individer som viktig och för att stärka denna finns en önskan om att särskilja gruppen från de övriga och samtidigt hävda sin överlägsenhet. Detta kan sedan sprida sig i hela organisationen eller avdelningen och därmed påverka organisationskulturen. Flexibilitet och innovation blir viktiga ledstjärnor för att möta kundernas behov. Forskning visar också att ledare från organisationer med stort självständigt ledarskap har större benägenhet att tillämpa det privata näringslivets värderingar. Baserat på det som sagts ovan menar författarna att möjligheten att fatta egna delegeringsgrundade beslut på såväl chefs- som tjänste-mannanivå är en av nyckeldelarna inom NPM för en ökad kundorientering (Wynena & Verhoestd 2013, s. 361).

Enligt Rhodes (1997, s. 5) visar forskningen inom traditionell förvaltnings- och myndighetsutövning att medborgare och privata organisationer betraktas som mer eller mindre passiva objekt, och anses vara en väsentligt bidragande orsak till systemets tröghet och viljan att förändra systemet i grunden och gå mot företagsliknande former. Även Bengtsson (2010, s. 121) bekräftar det som sagts ovan och framhåller att sedan några decennier pågår en intensiv reformering av verksamhetsformerna för att ge medborgarna ökade möjligheter att delta i eller påverka serviceproduktionen vilket också har beskrivits under rubrik 3.2.1. Dels kan det sägas ha att göra med att medborgare och politiker ska kunna ha en dialog på nya platser i form av förändrade organisationer men också för att öka det medborgerliga engagemanget utan allt för mycket inflytande från politiker.

Ett vanligt synsätt är att lyhördheten för kunders önskemål är större inom privat sektor än offentlig. Näringslivet ses därmed som föregångare när det gäller kundorientering (Hall 2012, s. 35). Inom managementbyråkratin är kunden inte en enskild individ, patient eller kund utan det är istället den generaliserande ”kunden” som avses, vilket enligt Hall (2012, s. 234) är den norm som organisationen försöker göra till det styrande elementet.

Kundrollen är här tätt sammankopplad med skyldigheter, rättigheter och förväntningar kopplade till medborgarskap (Elg m.fl. 2015, s. 2). Inom kommunerna finns dock målsättningar eller beteenden där inkorporering av det som finns utanför organisationen men då är det istället medborgarna som avses. Eftersom kunden (den fysiska) i detta fall befinner sig utanför organisationens gränser görs kundens styrning oåtkomlig för förhandling och devisen ”kunden har alltid rätt” får stort inflytande (ibid.). För att lättare kunna styra individer i organisationen och få dem att i större utsträckning agera på ett visst sätt eller gå i en önskad riktning introduceras den externa kunden som referens. Ytterligare en aspekt är att dessa externa kunders beteenden blir mer förutsägbara. Baksidan av denna typ av kundinflytande är enligt Hall (2012, s. 236) att den interna styrningen blir oåtkomlig genom att organisationer kan hävda att de följer EU-standarder, kundintressen och så vidare, för att minimera interna konflikter vid förändringar samtidigt som kunden också givits vissa reella maktbefogenheter. Kunden har således större möjligheter att styra organisationen och kommuninvånare kan idag ställa krav på kommunens service vilket inte var möjligt i samma utsträckning tidigare. Vidare så värderas inte längre kunskapen hos de yrkesverksamma lika högt som tidigare på grund av nya sociala trender och medborgarna har inte längre uppfattningen att tjänstemännen vet bäst (Newman 2011, s. 350). Detta utökade inflytande från kunderna är en av de kritiska delarna i arbetet med att göra offentliga verksamheter mer kundorienterade och det är här som forskningen behöver intensifieras för att synliggöra de eventuella effekter som detta får på verksamheten och dess effektivitet (Andrews 2011, s. 281-282). Ytterligare en aspekt som bör beaktas enligt forskningen är kopplingen medborgare – kund, eftersom denna karaktärisering riskerar att inskränka medborgarnas politiska roll och istället uteslutande bli behandlade som konsumenter av offentliga tjänster. Det gäller alltså för organisationerna att betrakta individerna som både kunder och medborgare med en politisk roll (Peters 2011, s. 367).

3.2.7 Styrning och kontroll

Flera forskare har enligt Montin (2007, s. 111) ifrågasatt realismen i det nya mål-styrningstänkandet och utformningen av uppföljning och utvärdering i praktiken har utsatts för kritik från flera håll. Dels förutsätter målstyrning att de politiska målen är klara

och precisa samt går att följa upp och utvärdera, men också att relevant information finns tillgänglig vid rätt tidpunkt och att den inte är bearbetad och tillrättalagd. Målstyrningstänkandet strider också mot den traditionella politikerrollen där färdriktningen pekas ut genom principiella detaljbeslut och medlen är viktigare än målen. En ytterligare invändning består i att det ställs orealistiska förväntningar på att det ska uppstå enighet kring målen mellan olika grupper på olika nivåer när kommunala organisationer i själva verket består av motstridiga intressen som inte hur som helst kan placeras in i enkla modeller.

Trots detta har den politiska styrningen förändrats och numera består den i att ange mål och ramar för verksamheten och sedan följa upp och utvärdera mot dessa. Exempel på detta är att det 2004 infördes en ny regel i Kommunallagen som säger att det för verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning (KL, 8kap. 5§). Granskning och kontroll krävs för att säkerställa att det verkställande ledet utför sitt uppdrag på ett ansvarsfullt och godtagbart sätt (Ahlbäck Öberg 2010, s. 169). Nya metoder som mål- och resultatstyrning med hjälp av en omfattande delegering till förvaltningen innebär ett ökat informationsbehov eftersom delegeringen måste följas upp (ibid.). Det är dock svårt att utvärdera och granska offentlig verksamhet och det finns stora validitetsproblem med de mått som används för att bedöma kvaliteten. Risken finns också att den måttstock som verksamheten bedöms efter blir styrande för vad verksamheten väljer att fokusera på, vilket i sin tur kan komma i stark konflikt med professionella värderingar hos tjänstemännen (Ahlbäck Öberg 2010, s. 191). Ordet kontroll har olyckligtvis kommit att få en negativ roll inom arbetslivet och kan uppfattas som ett verktyg för att ställa individen till svars för felaktiga eller otillräckliga prestationer. En förändring har dock skett på senare tid och numera betraktas kontrollen på ett mer konstruktivt och målinriktat sätt (Rubenowitz 2004, s. 46).

Patrik Hall har genom sina studier konstaterat att det uppkommit ett nytt styrningsfenomen i offentlig sektor som dessutom omgärdas av en mängd externa intressenter som helt enkelt vill tjäna pengar. Synliggörande genom utvärdering kan leda till legitimitet och organisatorisk makt och handlar till stor del om kontroll och förutsägbara processer

(Hall 2012, s. 273). Med andra ord finns en del av den legalbyråkratiska styrningen eller arbetssättet kvar men användningsområdet är nu ett annat i form av utvärdering, uppföljning och synliggörande. Styrningen av byråkratiska organisationer har förändrats och handlar nu i allt större utsträckning om det Hall kallar för delegerad styrning (Hall 2012, s. 274), i denna studie likställs begreppet med målstyrning och avser politisk styrning på avstånd utifrån övergripande mål. Politikerna har således tagit ett steg tillbaka och sett ur ett makroperspektiv kan styrningen beskrivas som en politik utan formella plikter där byråkrater får möjlighet att sätta sitt eget signum på verksamheten utifrån managementteorier. Denna typ av styrning skapar enligt Hall (2012, s. 275) behov av utvärderingsbarhet och synliggörande. Exempel på synliggörande är interaktiva webb-sidor där det blir möjligt att visa upp något som sker på avstånd. Managementsystem har lyfts fram som ersättning för den traditionella byråkratins regelstyrning och har till avsikt att fokusera på kärnprocesser i verksamheten och deras resultat i stället för reglerna (Hall 2012, s. 295). Som tidigare nämnts så finns det fortfarande ett behov av mer empirisk forskning i form av fallstudier på mikronivå där implementerandet av olika NPM element undersöks för att på sikt kunna bedöma om konceptet kan ses som en succé eller som ett misslyckande (Almqvist, 2006, s. 125). Detta är dock inte helt enkelt eftersom utfallen inte direkt kan generaliseras eftersom de är beroende av den kontext som organisationen verkar i, typ av organisation samt undersökningens infallsvinklar och förutsättningar.

Teoriavsnittets olika delar ligger till grund för utvecklandet av analysverktyget och bygger på de riktningar som presenterats ovan. Kort sammanfattat kan dessa beskrivas som en ökande grad av decentralisering och självständighet för offentliga enheter och organisationer där medborgarna ses som kunder. Kvaliteten handlar om att överträffa kundernas förväntningar och för att uppnå detta förespråkas att politikerna intar en mer distanserad roll och styr med hjälp av mål och visioner och låter myndigheterna sätta sina egna mål. Initiativet och beslutsfattandet flyttas till tjänstemännen och verksamheten mäts genom utvärderingar och uppföljningar av olika slag. Detta tillsammans med den mer ingående beskrivningen av gränser, kundorientering, styrning och kontroll ligger till grund för utvecklandet av idealtyperna.

4. Metod

Under detta avsnitt presenteras val av undersökningsområde, vetenskapliga utgångspunkter samt tillvägagångssätt.

Som underlag för undersökningens genomförande har en litteraturstudie legat till grund, varvid relevant litteratur har valts ut och analyserats. Urvalet har dels skett utifrån referenser i studielitteratur och avhandlingar inom det berörda området, men också genom olika sökvägar som bibliotek och institutioner tillhandahåller. Det bör dock poängteras att det i många fall varit frågan om publikationer utgivna av, eller i alla fall i samarbete med, vetenskapliga institutioner och fakulteter. Jag är medveten om att publikationer, böcker och så vidare, klassas som sekundärdata och har vanligtvis producerats för andra ändamål än undersökningens specifika syfte.

4.1 Val av undersökningsområde

Samhällsbyggnadsenheten i Åstorps kommun har under en längre tid varit utsatt för mycket stor arbetsbelastning samtidigt som förvaltningen bytt ledning och en omorganisering har genomförts. Organisationen ska, förutom att växa i antal anställda för att på så vis minska arbetsbelastningen på den enskilde tjänstemannen, också bli bättre på att hantera ärenden mer effektivt. Sett ur ett medborgarperspektiv ska förvaltningen gå från myndighetsorganisation till serviceorganisation där kunden är i centrum, vilket också bekräftas av ledningen för organisationen. Utöver detta ska organisationen rusta inför nya uppgifter som träder i kraft kommande år. Tanken är då att kommunens bygginspektörer ska åka ut och inspektera så att alla som beviljats bygglov faktiskt gjort som de ansökt om. Organisationen ska således också fungera som kontrollorgan genom att granska sina egna kunder. Detta är inte möjligt idag på grund av den höga arbetsbelastningen, vilket medför att vissa av organisationens uppgifter inte genomförs på ett tillfredställande sätt. En förhoppning är att studien även ska fungera som verktyg och visa på såväl utmaningar som möjligheter för det fortsatta förändringsarbetet inom förvaltningen.

4.2 Vetenskapliga utgångspunkter

Kvalitativ forskning kan beskrivas som en forskningsstrategi som vanligtvis lägger vikt vid ord och där tyngden läggs på generering av teorier (Bryman 2002, s. 35). Jag är av uppfattningen att skillnaderna mellan kvalitativ och kvantitativ forskning inte behöver vara så stora som det ofta beskrivs. Det finns möjligheter att kombinera dessa två strategier, flerfaldig strategi. Både kvalitativa och kvantitativa forskare brukar intressera sig både för vad människor gör och vad de tänker, men de går tillväga på olika sätt.

Min syn på teorier inom det kvalitativa området är att dessa kan användas för att förklara och förutsäga. Genom att utveckla en vetenskaplig teori önskas ofta ha svar på en ”varför-fråga”. Vi vill exempelvis veta varför arbetslöshet orsakar ökad brottslighet och så vidare. När vi söker svar på sådana frågor söker vi efter en teori som kan förklara dem. Det finns utifrån detta ett antal olika förklaringsmodeller eller varianter vilka jag inte tänker gå in på i detalj men två exempel är; funktionsförklaringar och ändamåls-förklaringar. Teorier kan också användas till att göra förutsägelser som svarar på frågan ”vad kommer att hända”. Förutsägelserna kan användas för att kontrollera vad som kommer att hända. Min personliga uppfattning är dock att vi inte kan förutsäga vad som kommer att hända i framtiden, vi kan inte ha kunskap om framtiden utan bara ha trosföre-ställningar, byggda på teorier, tidigare erfarenheter och så vidare. Enligt Hartman (2004, s. 67) kan vi däremot med hjälp av teorier ha ”goda skäl” för att påstå eller tro något.

Undersökningen har ett kvalitativt angreppssätt vars betydelse har definierats ovan. Den kvalitativa inriktningen innebär dels att intresset mer fokuseras på själva processen än resultatet, det vill säga att lyfta fram det som respondenterna menar försiggår i organisa-tionen och mellan tjänsteman och medborgare, men även på innebörden det vill säga de uppfattningar och tolkningar som respondenterna gör av organisationen, sin egen roll, medborgaren och styrningen. Övergripande fokus ligger således på att beskriva företeelser, uppfattningar och handlanden och därför ligger den kvalitativa strategin närmast till hands. Detta bekräftas av Bryman (2002, s. 39) som menar att om forskaren är intresserad av vilken världsbild eller syn respondenterna har, passar en kvalitativ strategi bättre för att fånga individernas uppfattningar och tolkningar av den verklighet de

lever i. För att kartlägga en förändringsprocess vill jag lyfta fram det som Johansson (2003, s. 62) skriver om i sin studie och där jag delar uppfattningen, nämligen att det därmed blir tvunget att analysera det nya och unika i första hand och inte det traditionella handlandet, det vill säga så som organisationen fungerat tidigare. Det bör dock poängteras att inget handlande i sig torde vara helt unikt utan måste studeras och tolkas i sitt sammanhang, vilket i detta fall innebär rollen som tjänsteman i en kommunal förvaltning där ett förändringsarbete pågår.

Det metodiska angreppssättet kan beskrivas som en kvalitativ beskrivande fallstudie-undersökning där samhällsbyggnadsenhetens i Åstorps kommun utpekas som analysenhet och där empiri inhämtas genom intervjuer med tjänstemän för att beskriva organisationen och dess arbetssätt. Definitionen av fallstudie i denna undersökning kan beskrivas med hjälp av Bryman (2002, s. 68) som menar att en fallstudie kan bygga på såväl kvantitativa som kvalitativa angreppssätt och innebär att det är fallet i sig själv som utgör det forskaren intresserar sig för och målet är att på ett ingående sätt belysa detta fall. Att den aktuella fallstudien i sig skulle uppnå full generaliserbarhet är inte troligt eftersom fallet är typiskt för Samhällsbyggnadsenheten och beroende av vilka managementidéer som införs och hur de införs. Däremot eftersträvas en hög grad av generaliserbarhet när vi kommer till analysverktyget och tillvägagångssätt. Undersökningen ska kunna genomföras på andra offentliga verksamheter med en övertygelse om att det som mäts också är det som vi avser att mäta. Att fallet i sig inte skulle uppnå full generaliserbarhet betyder inte automatiskt att de resultat som läggs fram är begränsade bara för att den externa validiteten är otillräcklig, vilket bekräftas av Bryman (2002, s. 68) som menar att huvudsyftet med fallstudien inte är att generalisera till andra fall eller populationer.

4.3 Reliabilitet och validitet

För att metoden ska anses hållbar krävs att studien i sig har relevans och ger någon kunskap av värde samtidigt som den bidrar till forskningen och andra intressenter i samhället. Ny kunskap ska ha framkommit genom studien och de deltagande aktörerna ska ha fått ta del av något utav värde och skapat förståelse för den egna situationen. Mätinstrumentet i studien ska också mäta det som faktiskt är tänkt att mätas och det ska

vara möjligt att göra om mätningen och få samma resultat det vill säga uppnå reliabilitet. Att i denna kvalitativt beskrivande fallstudie uppnå exakt samma resultat vid ett nytt mättillfälle är som nämnts ovan inte realistiskt. Här handlar det istället om att de data som inhämtas ska anses vara verklighetsskildrande och konsistenta i förhållande till den kontext där de samlats in. Det betyder att om mätinstrumentet ska ge exakt samma resultat krävs att situationen är densamma vilket inte kan anses genomförbart. Istället blir frågan om reliabiliteten kan uppnås genom den interna validiteten det vill säga huruvida resultaten överrensstämmer med verkligheten. För att i högre grad säkerställa att läsaren kan granska insamlad data och gjorda slutsatser krävs en detaljerad beskrivning studien igenom så att läsaren själv kan bilda sig en uppfattning om hur studien genomförts, vilken data som samlats in, hur den analyserats och vilka slutsatser som dragits. Förhoppningen är att den beskrivning som gjorts i studien ska bringa klarhet i dessa beståndsdelar och på så sätt ge läsaren en så detaljerad bild av studien att en granskning därmed blir möjlig. Analysverktyget är konstruerat utifrån tidigare forskning och ovan presenterade teorier har prövats och vidimerats av andra forskare och får därför anses tillförlitliga och användbara i den aktuella studien, som i sig inte har som syfte att ifrågasätta existerande teorier utan istället med hjälp av dessa undersöka ett specifikt fall. De svårigheter och risker som konstruerandet av analysverktyget fört med sig presenteras nedan.

4.4 Idealtypsanalys

Studien bygger på en idealtypsanalys och består av ett antal idealtyper som används för att mäta det insamlade materialet och göra uppdelningar för att visa på eventuella olikheter och förändringar. Idealtyper kan enligt Lundquist (2010, s. 82) beskrivas som måttstockar för att mäta verkligheten men säger inget om verkligheten i sig själv utan måste konstrueras och hjälper forskaren att hitta intressanta samband. Vid användandet av en idealtypsanalys är det viktigt att som forskare vara medveten om att personliga normer och föreställningar om verkligheten påverkar forskningsprocessen och varje gång forskaren gör ett val vilar det enligt Lundquist (2010, s. 85) på en värdepremiss. Vidare så bör det enligt Esaiasson m.fl. (2012, s. 135) finnas en medvetenhet hos forskaren om att de jämförelsepunkter som väljs i sin tur påverkar slutsatserna i mer eller mindre utsträckning. I det aktuella fallet har det funnits en önskan hos Samhällsbyggnadsenheten

att i allt större utsträckning agera företagsliknande med kunden i centrum. Denna utgångspunkt tillsammans med studiens syfte och frågeställningar huruvida denna önskvärda förändring är förenlig med uppdraget, har lett fram till den övergripande uppdelningen mellan legalbyråkratisk och NPM-inspirerad.

4.5 Grundläggande uppdelning

Rothstein (2010, s. 23) lyfter fram sex olika förvaltningsformer eller förvaltningsmodeller i form av idealtyper det vill säga i renodlad teoretisk form, legalbyråkratisk, professionell, korporativ, brukarinflytande, politikerrepresentation samt marknads-orientering. Dessa modeller har legat till grund för utformandet av det analysverktyg som presenteras under rubrik 4.6.

Samhällsbyggnadsenheten kan delvis placeras in under den så kallade politiker-orienterade modellen där enskilda politiker tillåts att direkt delta i avgörandet av enskilda beslut på lokal nivå (Rothstein 2010, s. 20). I det aktuella fallet med Åstorps kommun kan medborgare överklaga förvaltningsbeslut till Bygg- och miljönämnden (www.astorp.se) bestående av förtroendevalda politiker som i sin tur kan fatta beslut i enskilda ärenden. I detta skede är det dock den så kallade legalbyråkratiska modellen som i störst utsträckning kan appliceras på den aktuella organisationen. Huvuddragen för modellen är att enhetliga och precisa regler styr förvaltningens förhållande till med-borgarna. Legitimitet uppstår genom att medborgaren har kännedom om regelverket och kan förutse utfallet av sina mellanhavanden med staten (Rothstein 2010, s. 17). Modellen bygger också på att neutrala, opartiska och okorrumperade tjänstemän tillämpar reglerna. Avigsidan med modellen är dess låga grad av flexibilitet eftersom det är svårt att utarbeta tillräckligt precisa regler med tillräckligt hög precisionsnivå. Marknaden kan dock få inflytande och valfrihet kan uppnås genom att medborgarna ges rätt att välja mellan olika producenter som arbetar efter vissa bestämda regler. Detta kräver i sin tur att offentlig organisation övervakar och kontrollerar de privata producenterna (Rothstein 2010, s. 18). En tredje uppdelning görs genom den professionella modellen där yrkeskåren bör besitta vissa grundläggande kunskaper samtidigt som de enligt Rothstein är beroende av att staten ger verksamheten en monopolställning (ibid.). Modellen bygger också på utgångs-

punkten att medborgarna har förtroende för yrkeskårens kunskaper och dess bedömningsförmåga, annars uppstår inte legitimitet för verksamheten. Den korporativa modellen går ut på att organisationer får inflytande samt att dess medlemmar är valda genom en demokratisk form.

Den brukarorienterade modellen innebär i sin tur att medborgare som kommer i kontakt med åtgärdsprogrammet får inflytande och tillsammans med fältpersonalen utformar verksamheten (ibid.). För att öka graden av legitimitet ges medborgarna allt större möjligheter att välja mellan olika alternativ och därmed ”rösta med fötterna” vilket är grundtanken i den marknadsorienterade modellen. Det kan också vara så att medborgarna i väsentligare utsträckning får komma med synpunkter och förslag på förbättringar (Rothstein 2010, s.21), vilket också kan tolkas som att organisationen lyssnar på medborgarna och försöker förändra verksamheten i önskad riktning. Ökad valfrihet, individuell anpassning men även ökad kundanpassning blir viktiga tendenser för att upprätthålla legitimiteten. Den marknadsorienterade modellen utvecklas vidare med hjälp av teorin och benämns NPM-inspirerad i analysverktyget. Tanken med att placera in den aktuella samhällsbyggnadsenheten bland dessa modeller redan från början är att utifrån insamlad empiri och efterföljande analys försöka skapa en mer översiktlig bild och sedan försöka visa på en eventuell förflyttning från traditionell legalbyråkratisk myndighetsorganisation till en mer kundanpassad organisation med större marknadsorientering.

4.6 Analysverktyg

Analysverktyg utifrån idealtyper:

	NPM-inspirerad	Legalbyråkratisk
Organisation	Företagsliknande	Byråkratisk
Roller & gränser	Tjänstemännen har egen vilja	Tjänstemannarollen
Synen på motpart	Kunden (generell eller individ)	Medborgaren
Styrning	Målstyrning (individnivå/org.nivå)	Regelstyrning
Kontroll	Utvärdering/uppföljning	Fasta processer/regler

Analysverktyget är utarbetat utifrån presenterad teori och har fått ligga till grund för utformandet av frågeschemat. Respektive del bestående av organisation, roller & gränser, synen på motpart, styrning och kontroll ska utgöra de övergripande infallsvinkar som undersöks i denna studie och som enligt forskningen anses vara viktiga beståndsdelar i det företagsliknande tänk som allt oftare aktualiseras i kommunala förvaltningar och som presenterats i teoriavsnittet. En övergripande uppdelning görs mellan NPM-inspirerad respektive legalbyråkratisk och övriga organisationsmodeller såsom exempelvis brukar-orienterad är inte tillämpbar då det som kund inte är möjligt att rösta med fötterna och gå till en annan leverantör för handläggning av ett bygglov. Tanken är att denna uppdelning ska tydliggöra skillnader mellan dessa två, alternativt visa att sådana inte tydligt går att utläsa eller där det går att kombinera dessa utan att likabehandling, opartiskhet, gemen-samma bästa och andra grundläggande aspekter i rollen som kommunal tjänstemannan riskerar att sättas ur spel. Uppdelningen mellan NPM-inspirerad och legalbyråkratisk har gjorts med utgångspunkt i studiens syfte, att med hjälp av idealtyper studera hur tjänstemannarollen påverkas när en traditionellt legalbyråkratisk organisation inför managementidéer.

Idealtyperna finns inte i verkligheten utan är tänkta extrembilder av fenomenet och ska fungera som nycklar för att förtydliga och belysa utmärkande egenskaper hos NPM-inspirerad kontra legalbyråkratisk. Idealtyperna är således inte en direkt avbild av

verkligheten och kan inte direkt avfärdas av empirin och frågan som ställs vid en idealtypsanalys är som Esaiason m.fl (2012, s. 140) skriver, inte huruvida fenomenet tillhör en specifik klass utan i vilken utsträckning fenomenet kan sägas likna idealtypen. Syftet med idealtyperna i studien är att dessa till stor del ska vara polära, vilket enligt Esaiason m.fl (2012, s. 141) kännetecknas av de är varandras extrempunkter på en tänkt linje. Svårigheten och svagheten hos en idealtypsanalys är att klassificera forsknings-objektet och dra tillräckligt välgrundade slutsatser och kunna motivera giltigheten. Det är med andra ord upprätthållandet av operationaliserbarheten som är den största utmaningen eftersom användbara idealtyper måste bestå av element som kan jämföras med verklig-heten. Ett annat krav som måste vara uppfyllt och som lyfts fram av Esaiason m.fl (2012, s. 143) handlar om att kategorierna ska vara ömsesidigt uteslutande det vill säga uppenbart uteslutande.

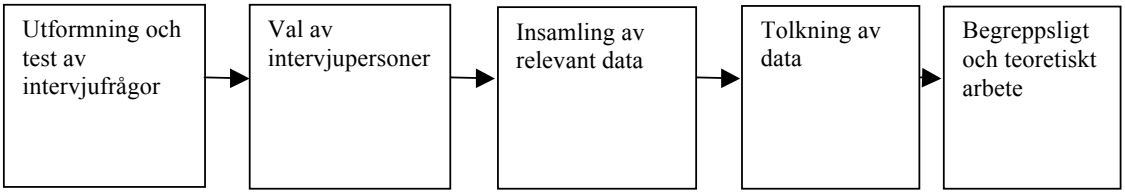
De aktuella idealtyperna är uppbyggda utifrån NPM-inspirerade kontra legalbyråkratiska egenskaper för att visa på skillnader och sedermera försöka dra slutsatser om huruvida dessa är varandras motpoler eller om de är förenliga utan att verksamhetsuppdraget och tjänstemannarollen påverkas så mycket att legitimiteten kan ifrågasättas. I studien görs således en viss modifiering av den polära beskrivningen på så sätt att idealtyperna visserligen är varandras motpoler utifrån den övergripande uppdelningen mellan NPM-inspirerad och legalbyråkratisk men de utgör inte helt varandras extrempunkter och någon procentuell placering mellan idealtyperna är inte aktuell. I det fall att det insamlade materialet inte överensstämmer helt med en idealtyp kommer placeringen göras mot den idealtyp som bäst överrensstämmer och de överväganden som ligger till grund för valet av placering motiveras i löpande text och placeringen blir utifrån uppskattningen ”närmare” alternativt ”längre ifrån”. Idealtyperna definieras nedan och den uppdelning som görs mellan dessa beskrivs.

4.6.1 Idealtyper

NPM-inspirerad	Sammanfattad definition med utgångspunkt i teorin	Legalbyråkratisk	Sammanfattad definition med utgångspunkt i teorin
Företagsliknande	”Sälja organisationen utåt”. Fokus på målet och det personliga ansvarstagandet av detta (uppnå resultat).	Byråkratisk	”Att verka utan att synas”. Uppnå mål effektivt utan ansvar för målet i sig. Fokus på processen (följa givna instruktioner).
Tjänstemännen har egen vilja	Tjänstemännen tar initiativet. Självständigheten stärks. Större möjligheter att fatta egna beslut.	Tjänstemannarollen	Beredning av politiskt initierade ärenden. Inte komma med egna synpunkter, inte avvika från det ”normala”.
Kunden (generell eller individ)	Konsumentperspektiv. Mottagare och köpare av tjänster. Organisationen söker legitimitet hos kunden. Dialogen är viktig. Medproducenter.	Medborgaren	Individ med idéer om den gemensamma resursfördelningen. Söker legitimitet via politiken. Envägskommunikation.
Målstyrning (individnivå/org.nivå)	Sätter sina egna mål. Politiker får korrigera i efterhand. Kundorientering och effektivare offentliga tjänster som mål.	Regelstyrning	Politikerna involveras i detaljfrågor. Styrning genom politiska beslut. Principiella detaljbeslut, medlen viktigare än målen.
Utvärdering/uppföljning	Kundnöjdhet mäts. Återkoppling från kunderna. Delegerad styrning som måste följas upp. Fokus på resultat.	Fasta processer/regler	Fokus på antal öppna ärenden. Minimera felaktigheter genom regelstyrning. Alla ärenden hanteras på samma sätt – undvika orättvis behandling.

4.7 Tillvägagångssätt

Insamlandet av data har genomförts enligt nedanstående figur:



Figur 1 Arbetsgången vid utformandet av mätinstrument och insamling av data

Utifrån tidigare presenterade frågeställningar har intervjufrågor formulerats med målsättningen att tillföra relevant information till materialet. Det insamlade materialet har sedan analyserats och tolkats för att sedan kopplas till presenterad teori och mynna ut i analys, diskussion och förslag på fortsatt forskning.

4.8 Urval, etik och generaliserbarhet

Då det är en specifik förvaltning som studeras valdes samtliga tjänstemän på samhällsbyggnadsenheten ut att delta i studien och samtliga godkände sitt deltagande. Två planarkitekter på detaljplanering, två bygglovshandläggare på bygglovsavdelningen samt chefen för samhällsbyggnadsenheten. I och med att samtliga tjänstemän deltar i undersökningen är det enligt Rosengren & Arvidsson (2002, s.132) en form av totalundersökning, dock med den viktiga betoningen att urvalet som sådant inte uteslutande kan sägas vara generaliserbart för landets övriga förvaltningar eftersom det hade krävt ett slumpmässigt stickprov. Istället är det fallet i sig och dess unikhet som varit utgångspunkten och där sedan samtliga tjänstemän valts ut att delta. Detta innebär inte att studien helt saknar generaliserbarhet utan denna ska istället ses som generalisering till teori och inte till populationer. Detta backas upp av Bryman (2002, s. 271) som menar att det är kvaliteten på de teoretiska slutsatserna som formuleras utifrån kvalitativa data som ska ligga till grund för bedömningen av generaliserbarheten.

De etiska aspekterna är viktiga och något som måste beaktas redan i det inledande skedet av studien. Det gäller dock att som forskare samtidigt vara medveten om att praktiskt taget alla undersökningar har delar som kan anses vara etiskt tvivelaktiga (Bryman 2002,

s. 444). De uppgifter som samlats in är endast avsedda att användas i den aktuella studien, viket kan kopplas till kravet om nyttjande. Även informationskravet får anses uppfyllt så tillsvida att samtliga respondenter informerats innan intervjuerna genomfördes om undersökningens syfte, att deras deltagande är frivilligt samt rätten att avbryta. Frivilligheten i deltagandet gör att även samtyckeskravet får anses vara uppfyllt. Konfidentialitetskravet är något svårare att uppfylla till fullo utöver målsättningen att uppgifterna om deltagarna ska behandlas med största möjliga konfidentialitet. I studien går det inte att utläsa vem som svarat vad eftersom svaren är kodade med respondent 1-5 och ordningen omkastad. Det är dock inte möjligt att upprätthålla fullständig anonymitet, även om det har varit målsättningen, det är fortfarande möjligt att avslöja vilka som är respondenter genom sin anställning, samtidigt som möjligheten finns att genom enstaka svar utläsa vem som är respondent inom den enskilda gruppen. Detta eftersom det är tal om en liten grupp där alla arbetar tätt samman. Möjligheten att identifiera respondenterna minskar dock dramatiskt för övriga i organisationen och utomstående.

4.9 Intervju

Genom samtal får vi som individer reda på något om den vi samtalar med. Att sedan ställa frågor ger oss ytterligare information om saker som vi troligen inte skulle fått reda på spontant. Det är genom att fråga som vi får svar helt enkelt. En intervju besvarar inte bara frågor ställda av exempelvis en forskare utan uttrycker också respondenternas uppfattning om sin livsvärld (Kvale 1997, s. 13). En avgörande anledning för valet av intervju som datainsamlingsmetod var dialogen eller samtalet i sig men också möjligheten att ställa följdfrågor och komma med förklaringar vilket inte är möjligt i exempelvis enkäter. Däremot hade efterföljande observationer av det faktiska beteendet på ett intressant sätt kunnat bekräfta eller falsifiera respondenternas uttalade eller önskade agerande. Detta var tyvärr något som inte var önskvärt ur ett medborgarperspektiv eftersom de enskilda ärendena och diskussionerna kring dessa inte ansågs vara så offentliga och tilläts därför inte av de tillfrågade medborgarna att tas med i studien. Förhoppningen är att fortsatta studier på området, antingen i samma eller en annan förvaltning, ska kunna genomföras på liknande sätt men även innehålla observationer.

Intervjuer kan ta sig till uttryck på flera olika sätt, allt från den strukturerade och standardiserade intervjun med färdiga frågor till en informell intervju inom det bestämda området. Den delvis eller semistrukturerade intervjun innebär att forskaren har en viss empirisk och teoretisk kunskap inom det berörda området. Den är trots detta öppen för att ge nya aspekter och infallsvinklar (Anderssen 1998, s 54). Enligt Bryman (2002, s. 302) behöver intervjuaren inte slaviskt te sig till någon av dessa intervjuformer, utan kan ligga nära den ena eller den andra formen. Det är den semistrukturerade typen av intervju som till övervägande del använts i undersökningen.

För att samla in det empiriska materialet gjordes intervjuer med samtliga fem anställda vid samhällsbyggnadsenheten, med ett frågeschema (bilaga 1) som grund. De utformade intervjufrågorna baseras på de presenterade teorierna och utarbetat analysverktyg och schemat användes mer som en guide för att på så sätt bättre kunna beröra de tänkta delarna. Frågornas typ och utformning bygger också på antagandet att respondenterna besitter en grundläggande kunskap om såväl organisationen, sin egen roll som tjänsteman samt de nya ledningsstrategier och tankesätt som ska implementeras genom förändrings-processen, detta bekräftades också vid ett första inledande besök i verksamheten där studiens inriktning presenterades. Tonvikten i intervjuprocessen kan sägas ligga på hur intervjupersonen uppfattar och förstår frågor och skeenden. För att minimera oklarheter testades frågeformuläret på två individer oberoende av varandra och inte deltagande i undersökningen. Testets fokus låg på att ta reda på huruvida frågorna kan anses tillräckligt klart formulerade, inte upprepar varandra samt inte lockar till endast ja eller nej-svar. Efter genomfört test omformulerades fråga 5 och 11 och en kort förklaring lades till eftersom testpersonerna upplevt att dessa var något otydliga. Intervjufrågornas ordning justerades också för att bättre spegla delarna i analysverktyget. Det bör dock framhållas att individer uppfattar frågor olika, testet ska därmed ses som en hjälp mot det bättre, snarare än en absolut korrekthet kompatibel på alla typer av respondenter. Samtliga respondenter gav också sitt medgivande till eventuella kompletteringsfrågor via telefon om så skulle behövas. Detta var dock inget som utnyttjades.

Då intervjuerna är en av grundpelarna i uppsatsen gjordes personliga intervjuer som skrevs ned manuellt och genomfördes i ett avskilt konferensrum utan störningar från omgivningen. Respektive intervju hade en tidsgräns på en timme vilket samtliga respondenter blev informerade om vid den första kontakten. Denna tidsram hölls genom samtliga intervjuer utan att tiden blev en påverkande faktor. Efter intervjuerna sammanställdes materialet samma dag för att inte riskera att information glöms bort. Det fanns en önskan om att intervjuerna inte spelades in och detta respekterades. Att inte spela in begränsar visserligen möjligheten att analysera på vilket sätt respondenterna svarar på frågorna men här gjordes bedömningen att detta inte är avgörande för studien. Istället blev det viktigt att under intervjusituationen föra noggranna anteckningar och följa upp intressanta synpunkter. Att inte spela in intervjuerna ska inte enbart ses som negativt utan kan också medföra att respondenten svarar mer öppet på frågorna. Detta bekräftas av Byman (2002, s. 311) som menar att inspelningsutrustning också kan bringa respondenterna ur fattningen, få dem oroade eller medvetna på tanken över att deras ord spelas in. Rekommendationen är således att ändå genomföra intervjun eftersom sannolikheten att forskaren får viktig och intressant information är stor.

5. Resultat & analys

I kapitlet presenteras resultat och analys utifrån de svar som respondenterna lämnat kopplat till analysverktyg med definierade idealtyper samt underliggande teori. Svaren blir presenterade i löpande text och som citat när detta anses betydelsefullt. Organisationens motpart kommer att benämnas medborgare och kund beroende på hur respondenten väljer att uttrycka sig. Detta för att bättre kunna spegla den tankegång som finns hos de intervjuade tjänstemännen och generellt inom organisationen. Intervjuerna är anonyma och kodade med respondent 1-5. Intervjusvaren som beskriver respondenternas upplevelser har tolkats av mig som forskare och sedermera analyserats med hjälp av presenterade teorier. Därefter har svaren placerats i tabellen över idealtyper (rubrik 4.6.1) för att sedan presenteras i löpande text nedan med kopplingar till teorin.

5.1 Organisation

Respondenterna är av den gemensamma åsikten att organisationen i grunden är byråkratisk där lagar och regler styr förvaltningens förhållande till medborgarna. Legitimiteten skapas genom att medborgarna känner till regelverket och till stor del kan förutse utfallet i sakfrågan. Detta är känt hos de intervjuade tjänstemännen och anses vara något att luta sig mot i de fall oenighet uppstår. Svaren visar också på att det är först när fokus riktas mot ärendets hantering inom lagens ramar och kontakten med medborgaren som organisationen har störst förutsättningar att kopiera tankar och idéer från det privata näringslivet. Det är också här som det är mest önskvärt men även svårhanterat enligt respondenterna. Svårigheterna består i att roller inom en förvaltning är mer otydliga och en av respondenterna drar paralleller till privata verksamheter och menar att ”i ett privat företag är det arbetsledaren som bestämmer, i en kommun är det otydligt” (resp. 1)
Det framträder dock en röd tråd genom respondenternas svar avseende hur kontakten med medborgarna faktiskt hanteras. Här är uppfattningen att det är upp till respektive tjänsteman att själv hitta ett så serviceorienterat arbetssätt som möjligt. Det kan vara alltifrån att besöka platsen tillsammans med medborgaren till att behandla ärendet över en kopp kaffe för att bryta ner ”vi – och – dem – känslan” och bättre skapa en förståelse för de begränsningar som lagar och regler medför. Detta samtidigt som förslag på lösningar utarbetas tillsammans med medborgaren, vilket får anses visa att det finns influenser från det privata i form av managementidéer där det handlar om att ”ge kunden en god upplevelse” och förhoppningsvis gå nöjd och förstående därifrån samtidigt som det ligger närmre idealtypen utvärdering/uppföljning där kundnöjdhet blir viktigt. Det kan också kopplas till Quality Management (QM) där kvaliteten handlar om att uppfylla eller t.om. överträffa kundernas förväntningar avseende produkten eller tjänsten. ”Lagen är en gråzon och det går att arbeta på helt andra sätt” (resp. 2) anser en av tjänstemännen och menar att även om lagen detaljstyr på många områden så säger den inte i detalj hur relationen med kunden ska fortgå utan bara att likabehandling och det gemensamma bästa ska vara grunden.

Myndigheter och offentliga förvaltningar ska enligt forskningen tjäna medborgarna genom ett naturligt samarbete och det går enligt respondenterna att som tjänsteman själv definiera arbetssättet mot kunden och det finns inte ur den aspekten några direkta hinder för organisationen att implementera strategier från det privata näringslivet och öka servicegraden både på organisations- som tjänstemannanivå. Det handlar till stor del om att bli bättre på att ge stöd och vägledning för medborgarna och som tjänsteman kontinuerligt fundera över vem man jobbar för. Det framkommer även i svaren att offentliga organisationer behöver bli mer som företag som står till svars inför sin styrelse och som ska uppvisa goda resultat och använda resurserna på ett bra sätt. ”Detta är ännu viktigare för en kommun gentemot medborgarna. Får inte slösa med våra skattepengar” (resp. 1) säger en av tjänstemännen, vilket visar på kopplingar till managementidéer inom såväl NPM som Managementbyråkrati. Samtidigt visar detta på en övergripande förståelse för den gemensamma resursfördelningen och skulle kunna ligga närmre den legalbyråkratiska idealtypen medborgaren, men eftersom legitimiteten inte bara söks via politiken och det inte är envägskommunikation utan kunden får komma till tals och vara delaktig så ligger vi närmre den npm-inspirerade idealtypen kunden där dialogen också är viktig.

Offentliga förvaltningar har enligt respondenterna en tendens att vara allt för låsta och inte se helheten eller tänka utanför boxen. En av respondenterna tar upp ett exempel där en medborgare ställer en fråga till förvaltningen och där svaret blir just ett svar men utan vidare förklaring eller förslag på hur problemet kan lösas. ”Frågar medborgaren på fråga a så svarar vi bara på fråga a, detta är fel eftersom vi ska hjälpa” (resp. 2). Organisationen bör svara ingående och lösningsorienterat men även presentera beslut, såväl negativa som positiva, på ett lättförståeligt sätt och handleda genom processen. Medborgaren ska vara i centrum och det gäller för tjänstemännen att lyssna på medborgaren och ha som mål-sättning att skräddarsy en lösning som förhoppningsvis passar båda parter och ligger inom lagens ramar. Här blir den traditionella tjänstemannarollen där det inte är önskvärt att komma med egna initiativ och synpunkter ifrågasatt av respondenterna. Detta visar på uppfattningen att motparten är kund och inte medborgare eftersom legitimiteten söks i dialog med kunden istället för via politiken som är fallet i den traditionella

legalbyråkratiska synen. Viljan att bli en mer öppen och tjänstvillig organisation syns på flera sätt och ett exempel på detta är det nyhetsbrev som samhällsbyggnadsenheten lägger upp på sin hemsida en gång i månaden. Här beskrivs detaljplaner som vunnit laga kraft, undersökningar, bostadsmarknadsanalyser och annan hushållsinformation. Det går att se en tydlig koppling till det privata näringslivet och dess användning av kund- och nyhetsbrev som publiceras på webbsidor eller skickas till kunder. Brevet visar också på en strävan att skapa en bättre och mer kontinuerlig dialog med kunderna på samma sätt som i det privata näringslivet. Organisationen kan därför med fördel placeras in under idealtypen företagsliknande då det finns en ambition om att marknadsföra och ”sälja organisationen utåt”, vilket även går i linje med teorierna som menar att arbetssätt och rutiner inom offentliga organisationer måste kunna anpassas till den omkringliggande miljön och till de krav som gör sig gällande. Agerandet går tvärtemot med den legal-byråkratiska hållningen där organisationen är byråkratisk och ska verka utan att synas.

5.2 Roller och gränser

Svårigheterna består i att kunna förmedla den roll tjänstemannen har i organisationen gentemot såväl medborgare som politiker. Tjänstemannaperspektivet och professionen ska vägas mot medborgarnas synpunkter och önskemål samtidigt som lagen ska följas. Att som tjänsteman ha erfarenhet från privata organisationer är en stor fördel. Det gör att ärendehantering och kontakt med medborgare kan ske på olika och ur ett kundperspektiv mer effektivt sätt utan att legitimiteten skadas. Det ska dock inte föregå helt fritt eftersom ”Risken finns att legitimiteten skadas” (resp. 4) och därför bör det enligt tjänstemännen finnas vissa regler för att styra upp eller underlätta självbestämmandet. Detta för att undvika att bli uthängd som enskild person utan ”vi” som grupp ska stå ansvariga. Det kräver i sin tur att varje tjänsteman stämmer av med berörda kollegor för att säkerställa ansvarsfördelningen, vilket blir extra viktigt när det är tal om detaljfrågor. Svaren visar att det finns ett visst behov av grundläggande regelstyrning där det blir möjligt att som tjänsteman hänvisa till fasta processer och regler avseende ansvarsdelen i varje enskilt ärende. Vilket kan sammanfattas som eget inflytande men inom vissa kollektivt accepterade ramar som säkerställer legitimiteten i ärendehanteringen. Gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän är dock hårfin och får inte ligga för långt åt politikernas

sida. Här finns en tydlig dragning åt den managementbyråkratiska orienteringen och idealtypen målstyrning där tjänstemännen sätter sina egna mål och politiker får korrigera i efterhand om det blir nödvändigt. Politiker ska inte diskutera detaljfrågor utan visioner, som sedan ska verkställas av tjänstemännen, vilket uttrycks i form av att ”politikerna ska ha en tydlig vilja och komma till oss med politiska mål. Ge oss en riktning” (resp. 1).

En av respondenterna påtalar att självbestämmandet dock aldrig får gå över lagen. Däremot är det mycket bra med självbestämmande när det handlar om arbetssätt och kontakten med kunderna. Lagen ska fungera som stöd för att fatta olika beslut. Det krävs dock att mer än en person tittar på ärendet för att undvika att det bara är en tjänsteman som fattar beslut som i många fall får stora konsekvenser åt det ena eller andra hållet. ”Jag sitter inte som envåldshärskare” (resp. 4) säger en av respondenterna och menar att det gäller för den enskilde tjänstemannan att förklara för kunden att det är flera som tittar på ärendena och att det tas in synpunkter från flera håll innan ett beslut fattas. Dessutom finns möjligheten att överklaga ett beslut och få det prövat. Legitimiteten söks hos kunden som i detta fallet är individ men med stöd hos övriga organisationsmedlemmar. Intressant är att stödet och sedermera legitimiteten inte i första hand verkar hämtas hos politikerna utan hos organisationen själv vilket är längre ifrån den traditionella idealtypen medborgare där legitimitet söks i politiken och närmre kunden.

Enligt presenterade teorier blir det allt svårare för tjänstemännen att använda det egna professionella omdömet eftersom det uppstår en svårighet att väga olika krav mot varandra, såsom förhållande till återrapporteringskriterier, lydnad inför lagen, hänsyn till samhällsmedborgarna osv. Trots detta finns det en tydlig egen vilja att ta egna initiativ och stark självständighet bland respondenterna. På frågan om ett ökat självbestämmande kan skada legitimiteten svarar fyra av respondenterna att de inte ser några direkta legitimitetsproblem med att öka självbestämmandet i rollen som tjänsteman och en framhåller att ”vi kan avgöra om en behandling är legitim och vi är opartiska” (resp. 5). Samtliga anser att det skulle vara bra för var och en med ökat eget ansvar, ”jag vill ha den friheten” (resp. 3) säger en av tjänstemännen.

Forskningen lyfter inte fram några direkta skillnader mellan offentliga och privata aktörer avseende ärendehandläggning med beslutsfattande. Skillnaderna uppstår när krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet förs fram, vilket i sin tur påverkar den övergripande legitimiteten. Det finns bland respondenterna en tydlig medvetenhet om legitimitet och självbestämmande och hur dessa hänger ihop. Uppfattningen är att ingen blir särbehandlad avseende utfall av ett ärende och inte heller med anledning av vem kunden är i det aktuella fallet. Det förefaller dock finnas en medvetenhet om att ett ökat eget inflytande avseende arbetssätt kan komma att påverka legitimiteten på så vis att ärende x kan komma att hanteras på ett annorlunda vis i förhållande till ärende y beroende på kund och typ av ärende. Likabehandlingsprincipen avseende hanteringen kan därmed komma att bli lidande men det kommer enligt respondenterna inte påverka utfallet eller opartiskheten. Här tydliggörs det faktum att den legalbyråkratiska synen på fasta processer och regler där alla ärenden hanteras på samma sätt för att undvika orättvis behandling inte är att föredra hos respondenterna och det finns en tydlig uppfattning att olika hantering av ärenden inte kommer att påverka utfallen.

5.3 Motpart

Respondenterna tolkar begreppet kund på olika sätt. Några anser att medborgare och kunder inte är samma sak eftersom det är en monopolsituation där ”kunden” inte kan välja leverantör utan tvingas kontakta samhällsbyggnadsenheten för att få sitt ärende behandlat. En ytterligare tolkning är att kundbegreppet bör tillämpas ”när det är exploatörer, fastighetsägare och företagare som menas och har ett ekonomiskt intresse i sakfrågan” (resp. 2), medan kommuninvånare är medborgare trots att det även här kan vara tal om avgifter för bygglov osv. Detta tillsammans med ”att de inte har något val, en monopolsituation när det är en enskild privatperson” (resp. 3), är det som avgör om det är tal om en kund eller en medborgare enligt två av respondenterna, medan alla som har kontakt med organisationen faktiskt kan ses som kunder enligt de övriga tre. Organisationen måste göra ett bra arbete eftersom man annars riskerar att tappa ”kunden” till en annan kommun och med anledning av detta görs också kontinuerliga uppföljningar avseende kundnöjdhet. Att som kommuninnevånare ”rösta med fötterna” och flytta till en annan kommun, för att på så vis kunna välja en annan leverantör avseende bygglov är

nog inte troligt men absolut möjligt och visar att respondenterna är medvetna om kundperspektivet och vikten av kundnöjdhet.

Enligt forskningen pågår det sedan en tid tillbaka en intensiv reformering av verksamhetsformerna för att ge medborgarna ökade möjligheter att deltaga i och påverka serviceproduktionen. Denna reformering eller reformvilja finns också inom samhällsbyggnadsenheten i Åstorp när vi tittar på vem som är organisationens motpart och hur denne värderas. När det är den generella kunden som avses och denne befinner sig utanför organisationens gränser blir det svårt att styra beteendet och det är enligt forskningen anledningen till att devisen ”kunden har alltid rätt” får stort inflytande. Kunden som individ är dock enligt respondenterna mer svårdefinierad vilket en av tjänstemännen uttrycker i form av; ”i min definition är kunderna de som har ärenden hos mig och medborgarna de som har synpunkter på mitt arbete. Medborgarna bor här och har dessutom rättigheter ur ett annat perspektiv som ska tillgodoses” (resp. 2), här är det den generella kunden som avses. När det är tal om medborgare boende i kommunen går det enligt respondenterna med fördel att använda devisen ”kunden har alltid rätt” tills motsatsen bevisas, och samtidigt se den lilla människan och försöka att på bästa sätt reda ut vad som eventuellt blivit fel. En av tjänstemännen uttrycker det som att ”Ja det går att arbeta efter devisen, men det är utifrån kundens rätt till egna åsikter och perspektiv och rätt att se på saker. Kunden har inte alltid rätt i sakfrågan” (resp. 2) medan en annan påpekar att ”kunderna ska bemötas med värdighet och i aktuella fall ledas in på en annan väg med hjälp av lagen” (resp. 4). När det är tal om den generella kunden som enligt respondenterna definieras som medborgare boende i kommunen går det att behandla motparten som kund. Svårigheten uppstår när det blir tal om ett specifikt ärende. Utgångspunkten kan vara att försöka göra kunden nöjd men konsumentperspektivet där mottagaren ses som köpare av varor och tjänster blir mer diffust och avgörandet i själva sakfrågan blir svår att hantera om kunden alltid ska anses ha rätt. Detta eftersom de ärenden som hanteras av tjänstemännen ofta är en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Det gäller då enligt forskningen att hitta en lösning där det allmänna intresset får gå före eftersom det är i majoritet mot den enskilde. Det utesluter dock inte att den enskilde trots detta kan vara nöjd om denne fått tillräckligt bra argument och

förklaringar till varför beslutet blev som det blev. Tydlighet kring fattade beslut är viktigt samtidigt som ”det gäller att få en bra relation, bra kommunikation direkt eftersom gamla beteenden som att kommunen är omöjlig att ha att göra med ofta kommer upp” (resp. 5) samtidigt som ”kunderna idag vet vilka rättigheter som finns och bugar inte för överheten som i gamla dagar” (resp. 1).

5.4 Styrning och kontroll

Organisationen har övergripande mål på organisationsnivå i form av kommunvision eller attraktivt boende, några mål på individnivå finns inte. Det står också tjänstemännen fritt att själva lägga upp sitt arbetssätt. Detta beskrivs som att ”politiken måste godkänna vissa delar men hur jag når fram till den punkten är inte detaljstyrt” (resp. 2). Regelstyrning förekommer enligt respondenterna endast i sakfrågan i form av byggregler, planregler, kommunallag osv. Svaren visar att det på organisationsnivå finns en tydlig legal-byråkratisk regelstyrning genom politiska beslut och här är respondenterna överens om att detta är önskvärt och nödvändigt eftersom hela verksamheten bedrivs utifrån politikens viljeinriktningar. Det framkommer dock två infallsvinklar avseende övergripande mål och mer detaljerad regelstyrning när det kommer till arbetssättet. Två av respondenterna menar att övergripande mål som du själv arbetar mot ger ansvar och skapar utrymme för eget tänkande och kreativitet. För stark styrning gör att medarbetaren tappar den individuella tanken och det blir svårare att framföra sina synpunkter. De övriga har en önskan om mer detaljerade och konkreta mål som går att mäta. Organisationen har också mer detaljerade interna mål som väl stämmer överens med den legal-byråkratiska inriktningen och fasta processer. Det finns bland annat riktlinjer angående svarstid och återkoppling till kunden samt ekonomiska mål och det är något som är nödvändigt enligt respondenterna och något som förekommer, och bör förekomma, i såväl privata som offentliga verksamheter.

Respondenterna fick också beskriva sina personliga mål i rollen som tjänsteman för att ge en bild av de tankegångar som finns i organisationen, och den allmänna hållningen kan sammanfattas som att arbetet ska utföras på det bästa och mest effektiva sättet för att ge medborgarna bästa service, vilket en av dem uttryckte som att ”jag ska driva processen på

ett sådant sätt att jag kan känna stolthet utifrån förutsättningarna" (resp. 3). Fokus bör alltså vara att få nöjda kunder även om ett beslut är negativt ur kundens synvinkel, vilket enligt samtliga respondenter inte är möjligt i önskvärd utsträckning då organisationen saknar resurser och skulle behöva anställa fler tjänstemän. Därmed riskerar organisationen att bryta mot Förvaltningslagens 7§ där det framgår att varje ärende, där någon enskild är part, skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Bristen är på några områden så stor att organisationen inte klarar av att följa varken lagen eller de riktlinjer som är uppsatta. Svarstid, externa besök och arkivering är några av de områden som brister som en följd av knappheten på resurser. Detta hämmar också den personliga utvecklingen hos tjänstemännen samtidigt som arbetet trots allt måste utföras, och det i en tid av förändringsarbete inom organisationen. En av respondenterna säger att "vi behöver mer utbildning och framförallt tid för detta" (resp. 5) och påpekar att det saknas utbildning för att kunna genomföra förändringarna men framförallt saknas tiden för att kunna arbeta med förändringsarbetet och få det att utvecklas i rätt riktning.

För att få nöjda kunder behövs förutom fler resurser tydligare kommunicerade mål för organisationen i form av "här ska vi vara om ett år, vilka nya verktyg och resurser kommer vi att få för att nå dit" och så vidare. Det ska dock inte vara i form av fasta regler eller processer. Exempel på detta är införandet av samordningsmöten mellan olika avdelningar och externa intressenter för att redan på ett tidigt stadium lyfta olika frågor och utmaningar som kan tänkas uppstå allteftersom arbetet fortskrider. "De samordningsmöten som införts en gång per vecka är mycket bra. Alla experter är då på plats" (resp. 5). Det ger tjänstemännen möjlighet att redan från start kommunicera detta till kunderna och minska riskerna att en negativ atmosfär uppstår i relationen tjänsteman – kund. Mötena ger såväl tjänstemän som experter möjligheten att själva hitta vägar för att uppnå såväl ärenderelaterade mål som övergripande politiska. Respondenterna har vid ett flertal tillfällen under intervjuernas gång poängterat vikten av att ha tydligt definierade övergripande mål från politikernas och möjligheten att som tjänsteman själv sätta delmål och hitta tillvägagångssätt för att uppnå de politiska målen. Det finns en tydlig koppling till

idealtypen målstyrning på individnivå där tjänstemännen sätter sina egna mål och politikerna får korrigera i efterhand om nödvändigt.

För att få en inblick i hur styrningen skulle kunna se ut i verkligheten ställdes frågan hur respondenten skulle vilja arbeta om samhällsbyggnadsenheten förändras från traditionell förvaltningsorganisation till en mer management- och företagsinspirerad organisation med övergripande mål och resultat istället för detaljstyrning med bakgrund i det som framkommit i intervjun fram tills nu. Enligt ledningen framhålls betydelsen av att ”lean bör införas för att få bort den onödiga byråkratin, dubbelarbetet” (resp. 1) och detta bör göras skyndsamt. Samtidigt framkommer det i flera av intervjuerna att det redan upp-startade projektet med att just införa Lean i organisationen måste slutföras, och upplevelsen är att projektet går på tomgång och förväntningarna är högre än det hittills uppnådda resultatet. ”Lean bör implementeras färdigt, behöver fler resurser, det är mycket viktigt. Ger förhoppningsvis mer tid till kunden” (resp. 4) understryker en av respondenterna. Det finns också en önskan om att lägga upp en verksamhetsplan tillsammans där alla avsätter resurser för detta, oavsett vilken tillhörighet man har i organisationen.

Genom att tidigare i processen ha en dialog med kunden så ökar chanserna att även ett för kunden negativt utslag kan uppfattas som acceptabelt eftersom det funnits insyn och delaktighet i processen redan i tidigt stadium. Hur detta ska genomföras rent praktiskt bör inte preciseras genom regler och processer utan istället utöka resurserna och genom mål ge tjänstemannen möjlighet att utforma sitt arbete i denna riktning. Detta kan kopplas till det som efterlyses från tre av respondenterna, nämligen att vara mer tillgängliga och ha mer direktkontakt med kunderna. Istället för att som i nuläget först komma i kontakt med dem när de redan ställts inför en direkt förändring. ”Människan agerar först när det blir konkret, exempelvis när det blir ett sträck på en karta, då vaknar engagemanget” (resp. 3) svara en av dem och ”det är inte lätt att vända en irriterad kund” (resp. 5) svarar den andra.

Styrningen av förvaltningen sker genom att samhällsbyggnadsenheten svarar inför kommunstyrelsen samt bygg- och miljönämnden i Åstorps kommun. Kommunstyrelsen ansvarar för de strategiska samhällsutvecklingsfrågorna och är samtidigt den anställande nämnden. Budgeten fördelas mellan kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden som också ansvarar för myndighetsutövning inom plan- och bygglagen samt miljöbalken (kartläggning SBE 2014). Den övergripande styrningen av förvaltningen är således politisk genom kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden och detta har enligt tjänstemännen mycket stor inverkan på flera sätt. Bland annat så framkommer åsikten att ”den politiska styrningen är alltför tillbakatryckt och behöver bli starkare i de övergripande frågorna men inte i detaljerna” (resp. 1). Det efterfrågas också en större dialog där tjänstemännen kan söka feedback på utarbetade förslag tankar och idéer.
”Vi tänker såhär, hur tänker ni som politiker? Styrningen är genom beslut men skulle behöva vara genom dialog också” (resp. 2). Den politiska styrningen är till stor del avgörande för rollen som tjänsteman men den anses vara diffus och det finns en efterfrågan på mer närvarande politiker utan att det blir detaljstyrning. Här framkommer återigen en önskan om viss regelstyrning genom politiska beslut och vikten av att ha tydligt definierade övergripande mål från politikernas sida och möjlighet att som tjänsteman själv sätta delmål och hitta tillvägagångssätt för att uppnå de politiska målen. Det finns en tydlig koppling till idealtypen målstyrning på individnivå där tjänstemännen sätter sina egna mål och politikerna får korrigera i efterhand om nödvändigt. Här uppstår svårigheter eftersom mål- och resultatstyrning samt en mer omfattande delegering från politiker till tjänstemän måste följas upp samtidigt som politikerna måste hålla sig informerade och kunna ta ansvar, för att till slut ge medborgarna möjlighet att utkräva ansvar av sina förtroendevalda, men utan att detaljstyra och blanda sig i tjänstemännens arbete. En relation med hårfina gränser som snabbt kan väga över åt ena eller andra hållet. Det blir därför viktigt att ”spelreglerna” för politiker och tjänstemän er tydliga och välkända för alla inblandade. ”Nej jag vill inte ha detaljstyrning eller detaljerad kontroll. Politiken ska företräda sina väljare och ge mig ett uppdrag som det är upp till mig att lösa utifrån förutsättningarna” (resp. 3), svarar en av tjänstemännen klart och tydligt på frågan om den politiska styrningen i kommunen. Det upplevs dock bland respondenterna att politikerna nästan är för stolta för att fråga tjänstemännen och istället gräver ner sig i

detaljer när de istället ska coacha och visa den politiska viljan. Detta sker trots att tjänstemännen försöker få dem att se helhetsperspektivet, det övergripande, för att sedan kunna styra övergripande politiskt. Det framgår förhållandevis tydligt att det finns ett förtroendeproblem mellan tjänstemännen och politikerna som inte i tillräckligt stor utsträckning anses lita på det material som presenteras av tjänstemännen, men också en förvirring kring rollfördelningen och ansvarstagandet där det antingen blir för mycket detaljstyrning eller en diffus styrning där politikerna är frånvarande.

Kommunens riktning kräver en politisk ambition och den är svår att lyfta från tjänstemannasidan, den måste komma från politiken. Det ska dock vara visioner, inte detaljstyrning. Det är enligt en av respondenterna också viktigt att politikerna inte försöker påverka tjänstemännen i någon riktning i specifika ärenden. Då riskeras såväl legitimitet som opartiskhet. Det ska dock framhållas att det finns en medvetenhet bland respondenterna att politiken trots allt har möjlighet att ändra förslag från tjänstemännen om den politiska visionen är en annan, men då självklart inom de lagar och regler som finns. Det är ju trots allt politiken som ska styra i vilken riktning kommunen ska gå. ”Vi behöver en tydlig organisationsstruktur” (resp. 1). Under 2014 gjorde chefen för stadsbyggnadsförvaltningen en kartläggning av verksamheten, och inom området styrning och till viss del organisation framkom svagheter. Dessa beskrivs i form av otydlighet i rollerna mellan bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen, otydlighet för tjänstemän att veta vilken nämnd respektive kontor man arbetar för samt otydlighet kring vem som äger de strategiska miljöfrågorna. Kartläggningen presenterar också, som en följd av ovan presenterade svagheter, risker i form av att ärenden hamnar mellan stolarna och att arbetet blir ineffektivt (ibid.). Detta är också något som framkommer under intervjuerna. Det finns dock en tydlig förståelse för att det till största del beror på resursbrist vilket medför att chefen för samhällsbyggnadsenheten måste utföra flera individers arbete. ”Mycket hänger i luften, det är skrämmande” (resp. 5). Det efterfrågas att chefen för samhällsbyggnadsenheten ska vara samordnare och hålla ihop projekten, länka samman och se till att alla delar kommer med. En av respondenterna menar att det krävs större fokus på det som är viktigt och där försöka effektivisera. Ett exempel på effektivisering är genomförandet av möten. ”Istället för att sitta 10 personer i ett rum går

det att skicka ett mindre antal representanter som sedan får i uppgift att vidareförmedla informationen" (resp. 2). Bäst av allt vore om man likt privata verksamheter införde videomöten när det är lämpligt. Här är det dock detaljnivå som avses och är inte direkt relevant för studien. Däremot visar det på en önskan om effektivisering och vilja till förändring vilket är en förutsättning för att lyckas med förändringsarbetet.

Resultatet visar att det finns övervägande drag mot samtliga NPM inspirerade idealtyper och det finns en uttalad ambition om att detta är vägen mot bättre resultat. Organisationen är i grunden legalbyråkratisk och lagar och regler styr förvaltningens förhållande till medborgarna och legitimiteten uppstår när utfallet i sakfrågan till stor del kan förutses. Tjänstemännen har en hög grad av egen vilja och tar själva initiativet och uppfattningen är att det är upptill varje enskild tjänsteman att hantera kontakten med medborgarna och komma fram till förslag på lösningar tillsammans med medborgarna för att leverera god service. Organisationen kan med fördel gå mot en mer företagsliknande form där medborgaren är i centrum och där det blir avgörande att denne betraktas som kund och där legitimiteten söks i dialog med kunden istället för politiken. Medborgarna kan inte alltid *behandlas* som kunder eftersom det är en monopolsituation avseende bygglov och utan möjlighet att välja leverantör. Däremot kan medborgarna *betraktas* som kunder i de flesta situationer och måluppfyllnad och kundnöjdhet kan med fördel mätas på olika sätt.

Resultatet visar också att det finns en tydlig strävan mot att sälja organisationen utåt genom exempelvis kundmöten och olika nyhetsbrev, vilket placerar den närmre ideal-typen företagsliknande. Det finns en ambition om ytterligare målstyrning hos tjänste-männen och att själva kunna staka ut vägen mot olika delmål för att nå fram till de visioner och övergripande mål som är satta av politikerna, regelstyrning förekommer dock i sakfrågan kopplat till lagen. Resultatet belyser också vikten av att "spelreglerna" för politiker och tjänstemän är tydliga och välkända för alla inblandade och att det finns en tydlig rollfördelning och ansvarsfördelning bland tjänstemännen och politikerna.

6. Diskussion

Sett utifrån ett helikopterperspektiv kan samhällsbyggnadsenheten placeras på den legalbyråkratiska sidan i analysverktyget eftersom enhetliga och precisa regler styr förvaltningens förhållande till medborgarna samtidigt som likabehandlingsprincipen påverkar verksamheten i stor utsträckning. Detta förändrar sig dock allteftersom studien fortskrider och svaret på frågan om det förekommer inslag av managementidéer och managementreformer inom samhällsbyggnadsenheten är till viss del tvådelat. Resultatet visar på en rörelse mot den NPM-inspirerade sidan i analysverktyget genom ökade inslag av den egna viljan att själv styra sitt arbetssätt, målstyrning mot egna mål, ett konsument-perspektiv där dialogen med kunden är viktig samt införandet av nyhetsbrev, vilket ger organisationen en mer företagsliknande inriktning. Detta är också något som är önskvärt hos respondenterna men istället för att direkt beskriva organisationen som företags-liknande använder man begreppet serviceorganisation. Intervjuerna synliggör den vilja som finns att genom förändring av arbetssätt, organisationsstruktur, målstyrning och ledarskap försöka gå mot att efterlikna en organisation inom det privata näringslivet. Att som tjänsteman utarbeta förslag tillsammans med kunden istället för att bara återkomma med ett beslut och på så vis ge ”kunden en god upplevelse” visar på en förändring från traditionellt legalbyråkratiskt arbete till ett mer företagsinspirerat med inslag av New Public Management teorier. Organisationens beteende stämmer således överrens med den övriga förvaltningsinriktade forskningen som beskrivits tidigare i studien, och som menar att det finns en önskan från byråkratiska organisationer att bli mer synliga mot sin omvärld genom att skapa stor insyn i organisationen och anpassa sig till omgivningen. Samtidigt är förvaltningens arbete styrt av legalbyråkratiska regler och processer baserade på kommunallagen, boverkets riktlinjer, miljöaspekter samt befintliga detalj-planer vilket minskar möjligheterna att införa managementidéer fullt ut när vi talar om sakfrågan specifikt och det efterföljande utfallet. Samtidigt är detta önskvärt ur ett medborgarperspektiv eftersom likabehandlingsprincipen bättre kan upprätthållas när det finns en tydlig regelstyrning för att minimera felaktigheter i just sakfrågan.

Den andra av de tre presenterade forskningsfrågorna fokuserar på tjänstemännen och de förutsättningar och utmaningar som finns för genomförandet av förändringar mot ett arbetssätt där kunden ska vara i centrum. Här menar forskningen att om tjänstemännen tar över ansvaret i allt större utsträckning innebär det att en grupp som inte kan ställas till ansvar demokratiskt faktiskt ökar sin makt. Lagen detaljstyr på många områden men begränsar inte tjänstemännens makt eftersom det endast framgår att likabehandling ska råda och det gemensamma bästa ska vara grunden. Detta behöver dock inte betyda att tjänstemännens makt därmed automatiskt ska begränsas utan snarare att politikerna ska vara mer närvarande och bli bättre på att ställa ut tydliga och i vissa fall detaljerade mål som tjänstemännen sedan ska uppnå och där förfarandet ska vara legitimt. Tydligt uttalade mål som går att mäta och som är baserade på en vision som går att förhålla sig till är något som efterfrågas bland respondenterna. Det finns också ett uttalat förtroende-problem mellan politiker och tjänstemän som måste utredas. Om medborgarna ska kunna utkräva ansvar av förtroendevalda politiker krävs ett kontinuerligt informationsutbyte med verkställande tjänstemän utan att hamna på en detaljnivå där professionen i sig blir ifrågasatt. Detta ställer dock höga krav på att organisationen tillåter ett öppet arbetsklimat där nya arbetssätt och individuella lösningar på problem blir en naturlig del, samtidigt som tjänstemännen kontinuerligt bör fundera över vem man faktiskt arbetar för.

Relationen tjänsteman - kund har förändrats vilket såväl forskningen som svaren i denna studie visar och det blir allt viktigare att se värdet i den person man möter. På många sätt ska relationen numera fungera på samma sätt som i det privata näringslivet. Att kunna överbrygga en ”vi - och - dem – situation” och samtidigt försvara politiska beslut i form av detaljplaner och andra lagar och regler blir allt viktigare för en tjänsteman att kunna behärska. Sett ur detta perspektiv har kunden därmed större möjligheter att styra organisationen och ställa krav på kommunens service vilket kan leda till allt för stort inflytande, sätta press på tjänstemännens opartiskhet, likabehandling och sedermera legitimiteten generellt. Det blir därför nödvändigt att i fortsättningen försöka hitta strategier för att kunna kombinera synen på den enskilde individen som både kund och medborgare där legitimiteten söks både hos kunden och i politiken. Gränserna är hårfina

och det gäller för tjänstemännen att vara trygga i sina roller men samtidigt öppna för dialog och visa respekt för sin motpart.

Den tredje forskningsfrågan har som syfte att försöka utreda huruvida managementidéer kan anses förenliga med samhällsbyggnadsenhetens uppdrag och förutsättningar som offentlig förvaltning. Det finns inom forskningen en befogad rädsla för att legitimiteten kan skadas om offentliga förvaltningar blir allt för lika privata företag. Detta är inte något som oroar respondenterna i studien i någon större utsträckning och på frågan om ett ökat självbestämmande kan tänkas riskera legitimiteten svarar fyra av respondenterna att de inte ser några direkta legitimitetsproblem med att öka självbestämmandet i rollen som tjänsteman och en framhåller att ”vi kan avgöra om en behandling är legitim och vi är opartiska” (resp. 5). Samtliga anser att det skulle vara bra för var och en med ökat eget ansvar, ”jag vill ha den friheten” (resp. 3) säger en av tjänstemännen. Detta går till viss del tvärtemot den legalbyråkratiskt traditionella tjänstemannarollen där det inte är önskvärt att som tjänsteman komma med egna synpunkter eller avvika från det ”normala”. Ingen av tjänstemännen reflekterar över det faktum att handlingar som baseras på egna synpunkter och hållningar kan skada legitimiteten, påverka opartiskheten och även likabehandlingsprincipen. Istället finns det en fast övertygelse att tjänstemännen själva kan avgöra om en handling är legitim eller ej. Det förefaller dock finnas en medvetenhet om att ett ökat eget inflytande på arbetssättet avseende själva ärende-hanteringen kan påverka legitimiteten och vissa ärenden hanteras olika beroende på kund och typ av ärende. Likabehandlingsprincipen avseende hanteringen kan därmed komma att bli lidande men det kommer enligt respondenterna inte påverka utfallet eller opartisk-heten. En efterföljande observation av ärendehanteringen hade med fördel kunnat ge mer djupgående svar på huruvida detta överrensstämmer med vekligheten.

Resultatet visar även att det finns önskemål från tjänstemännen om övergripande mål där det är upp till var och en att själv uppnå dessa, vilket uppmuntrar till eget tänkande och kreativitet. Det bör dock poängteras att det inte är redan befintliga mål som anses vara för detaljerade utan snarare avsaknaden av mål, i första hand från politiskt håll. Målen ska vara övergripande och berätta vart organisationen ska och inom vilken tidshorisont. För

stark styrning kan göra att tjänstemannen tappar den individuella tanken samtidigt som det blir svårare att framföra sina synpunkter. Organisationen bör sätta upp mer konkreta mål som går att mäta men utan att vara regelstyrda, exempelvis procentuella mål för kundnöjdhet som kan mätas på flera olika sätt. Ett tillvägagångssätt som används inom det privata näringslivet och som kan överföras till samhällsbyggnadsenheten är att efter samtycke spela in ärenderelaterade telefonsamtal där kunden efter samtalet får sätta betyg på bemötande, kunnande, om personen fick svar på sin fråga och så vidare, för att kunna mäta om förändringsarbetet givit effekt och hitta ytterligare möjligheter till förbättringar. Implementerandet av Lean och upprättande av en övergripande verksamhetsplan förefaller också vara av stor vikt för att utveckla organisation mot att bli en service-organisation. Det finns dock en tydligt uttalad skepsis mot att mål och visioner kommer att nås om inte resurserna ökas, detta ses som en förutsättning. Respondenternas svar visar också att kommunens riktning kräver en politisk ambition och den är svår att lyfta från tjänstemannasidan, den måste komma från politiken. Behovet av en tydligare organisationsstruktur är ytterligare en grundläggande faktor för att kunna fortsätta arbetet mot att bli en serviceorganisation där kunden är i centrum.

Avslutningsvis är det viktigt att framhålla att det finns en risk när organisationen rör sig mot att bli allt mer NPM-inspirerad, och risken består i att likabehandlingsprincipen kan bli lidande. Principen att alla ärenden skal behandlas lika på ett traditionellt legal-byråkratiskt sätt enligt fasta regler och processer men samtidigt hanteras på ett sätt så att kunden blir nöjd ställer tjänstemännen inför svåra avvägningar där kundnöjdhet och effektiv hantering ska vägas mot kommunallagen och likabehandlingsprincipen. Detta i en tid när informationen är näst intill oändlig och där pålästa och engagerade medborgare sätter tryck på organisationen att röra sig i en viss riktning.

7. Förslag på fortsatt forskning

Det hade därför varit önskvärt att i fortsatta studier undersöka om det som studien har synliggjort också fungerar i praktiken genom exempelvis observationer av ärende-hanteringen mellan tjänstemännen och kunderna. Människor har tankar och idéer kring hur man agerar i olika situationer och hur detta påverkar både relationen mellan parterna men också resultatet. Utöver detta finns visioner om hur man skulle vilja arbeta om möjligheten gavs och det fanns förutsättningar för att det skulle lyckas. Svårigheten består i att implementera detta i den komplexa verklighet som råder. Med detta som utgångspunkt är förhoppningen att studien ska inspirera till fortsatta studier inom området och då främst utifrån aspekterna styrning, mål och uppföljning och försöka utreda hur dessa påverkar möjligheten att lyckas. För att ytterligare skapa klarhet i hur dessa komponenter påverkar organisationen, dess medlemmar och motparter i form av med-borgare och kunder kan den fortsatta forskningen med fördel fokusera på att beskriva hur dessa komponenter samverkar eller inte samverkar. Enligt den forskning som legat till grund för denna studie kan det finnas stora skillnader mellan vad som händer på modell-nivå kontra det som sker konkret eller på verksamhetsnivå. Det vore därför återigen fruktbart att genom exempelvis observationer undersöka hur detta ter sig i verkligheten. Lever man som man lär och hur fungerar det i praktiken?

8. Källförteckning

Ahlbäck Öberg, S (2010). *Politik som organisation.* Rothstein, B (red). Stockholm: SNS Förlag.

Almqvist, R (2006). *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll.* Malmö: Liber AB.

Alvesson, M. & Sveningsson, S (2008). *Förändringsarbete i organisationer: om att utveckla företagskulturer.* Malmö: Liber AB.

Anderssen, Ib (1998). *Den uppenbara verkligheten – val av samhällsvetenskaplig metod.* Studentlitteratur: Lund.

Andrews, R (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *NPM and the Search for Efficiency.* UK: MPG Books Group.

Bergström, T (2002). Organisationskultur och kommunal förnyelse: förändring i gamla hjulspår? Malmö: Liber AB.

Bengtsson, H (2010). *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst.* Gleerups utbildning AB.

Bowerman, M (1998). The Public Sector Financial Management Reforms: Conclusions, Tensions and Paradoxes. Olson, I O m.fl. (red.) *Global Warning! Debate International Developments in New Public Financial Management.* Oslo: Cappellen Akademisk Förlag.

Bryman, A (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder.* Malmö: Liber AB.

Christensen, T & Lægreid, P (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management.* UK: MPG Books Group.

Esaiasson, P m.fl. (2012). *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Hall, P (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning.* Malmö: Liber AB.

Hartman, J (2004). *Vetenskapligt tänkande – från kunskapsteori till metodteori.* Lund: Studentlitteratur.

Johansson, A (2003). *Offentlig kultur i omvandling? – Om prestationsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig serviceverksamhet.* Örebro: Trio Tryck AB.

Jørgensen, T & Andersen, L (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *An Aftermath of NPM: Regained Relevance of Public Values and Public Service Motivation.* UK: MPG Books Group.

Kartläggning av Samhällsbyggnadsenheten 2014, Dnr. 2014-8, Åstorps kommun.

Kvale, S (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L (2010). *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur.

Montin, S (2007). *Moderna kommuner.* Malmö: Liber AB.

Newman, J (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *Serving the Public? Users, Consumers and the Limts of NPM.* UK: MPG Books Group.

Painter, M (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *Managerialism and Models of Management.* UK: MPG Books Group.

Peters, B (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *Responses to NPM: From Input Democracy to Output Democracy.* UK: MPG Books Group.

Rhodes, R.A.W (1997). *Managing Complex Networks.* London: Sage.

Rosengren, K-E & Arvidsson, P (2002). *Sociologisk Metodik.* Malmö: Liber AB

Rothstein, B (2010). *Politik som organisation.* Stockholm: SNS Förlag.

Rubenowitz, S (2004). *Organisationspsykologi och ledarskap.* Lund: Studentlitteratur.

Van de Walle, S (2011). The Ashgate Research Companion to New Public Management. Christensen, T & Lægreid, P (red.) *NPM: Restoring the Public Trust through Creating Distrust?* UK: MPG Books Group.

Wennergren, B (2004). *Offentlig förvaltning i arbete.* Stockholm: Nordstedt Juridik AB.

Elektronisk information

Agger, Annika & Hedensted Lund, Dorthe. (2017) ”Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspektives on the Role of Citizens?” Scandinavian Journal of Public Administration 21(3) 17-37.

Elg, Mattias m.fl. (2015) ”Public quality – for whom and how? Integrating public core values with quality management” Total Quality Management & Business Excellence (online) www.tandfonline.com/loi/ctqm20

Åstorps kommun, hemsida (www.astorp.se), senast besökt 2014-04-06

Kommunallag (1991:900)
Hämtad från www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/
Senast besökt 2015-01-20

Wynena, Jan & Verhoestb, Koen. (2013) ”Do NPM-Type Reforms Lead to a Cultural Revolution Within Public Sector Organizations?” Public Management Review 1-24.
Hämtad från www.tandfonline.com/loi/rpxm20

Kommunallag (1991:900)
Hämtad från www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/
Senast besökt 2015-01-20

Bilaga 1

Frågeschema

1. Vad är det svåraste med att arbeta som tjänsteman i en kommunal förvaltning (utifrån din roll i organisationen)?

2. Vad är en serviceorganisation för dig?

3. Vad upplever du som den största skillnaden mellan den förvaltning du representerar och en privat organisation?

4. Anser du att ditt arbete är detaljstyrt med hjälp av tydliga processer och regler eller har du övergripande mål och stort självbestämmande? Utveckla!

5. Idag talar man mycket om att organisationer får en mall som de ska följa och sedan är det upp till organisationen själv att sätta detaljmål och hitta effektiva arbetssätt. T.ex. har ledarskapet gått från att vara hierarkiskt med en tydligt uttalad chef till att istället bli en ledare som visar vilken riktning vi ska gå i men där ansvaret mer ligger på den enskilde. Vill du ha exakta mål och riktlinjer från ledningen eller övergripande som du själv preciserar och arbetar mot? Varför?

6. Vad har ni förändrat i arbetssättet sedan organisationen fick en ny ledning?

7. Har du stött på problem i din roll med anledning av det nya arbetssättet? Hur ser dessa ut?

8. Vad är en kund för dig?

9. De personer som du kommer i kontakt med i din roll som tjänsteman (de externa) är de kunder eller medborgare sett ur ditt perspektiv? Varför?

10. Skulle du ändra ditt arbetssätt om det övergripande målet för organisationen var att få nöjda kunder? Varför inte? / Hur?

11. Inom managementbyråkratin och även som grund för denna studie är kunden inte en enskild individ, patient eller kund utan det är istället den generaliserande ”kunden” som avses. Skulle du kunna arbeta efter uttrycket ”kunden har alltid rätt”? Varför inte? / Hur?

12. Om du tänker på situationen tjänsteman – kund, vad är det första du tänker på då? Utveckla!

13. Vilka är de interna målen för organisationen avseende arbetssätt och kundens roll?

14. Vilka är dina personliga mål i din roll som tjänsteman avseende arbetssätt och kundens roll?

15. Nya managementstrategier fokuserar mycket på uppföljning och utvärdering. Hur har detta visat sig hos er? Kommentera.

16. Vad anser du om den typen av styrning, där självbestämmandet är stort? Tror du att legitimiteten kan riskeras?

17. Skulle du se några problem utifrån din roll som tjänsteman om organisationen införde ett mer kundorienterat arbetssätt? (opartiskhet, likabehandling osv)

18. Om vi tänker oss att samhällsbyggnadsenheten ska gå från att vara en traditionell förvaltning till att bli en serviceorganisation och jobba efter övergripande mål och resultat istället för detaljstyrning, hur skulle du vilja jobba då?

19. Om du fick förändra något i organisationen sett utifrån din roll, vad skulle i så fall vara? (kopplat till ditt arbetssätt, kontakt med personer utanför organisationen osv.)

20. Hur skulle du beskriva den roll som den politiska styrningen har?

21. Politikerna har i allt större utsträckning tagit ett steg tillbaka och sett ur ett makroperspektiv kan styrningen beskrivas som en politik utan formella plikter där byråkrater får möjlighet att sätta sitt eget signum på verksamheten utifrån managementteorier.
Känner du igen detta? Hur har det tagit sig uttryck och vad anser du om det?

Mathias Johansson

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