



Linnéuniversitetet

Kalmar Växjö

Examensarbete för
Civilekonomprogrammet

Institutionell teori och trender i ett
förändrings- och implementeringsarbete
- En studie av Växjö kommuns nya styrning



Författare: Anna Glowacki

Emma Sjulín

Handledare: Leif Marcusson

Examinator: Daniel Ericsson

Termin: VT19

Ämne: Företagsekonomi

Nivå: Avancerad

Kurskod: 4FE20E

Sammanfattning

Olika styrtrender har kommit och gått i den offentliga sektorn under de senaste decennierna. Vi fann det därmed intressant och relevant att undersöka den nuvarande styrningen inom den kommunala sektorn under slutet av 2010-talet. För att undersöka detta utgick vi från Växjö kommuns implementering av deras nya processbaserade styrning. Under studien användes institutionell teori för att skapa förståelse för hur den nya styrningen hade implementerats och vilka konsekvenser detta förändringsarbete medförde för ett utvalt antal medarbetare. Studien utgick även från att undersöka om styrtrenderna New Public Management och tillitsbaserad styrning har haft någon inverkan på Växjö kommuns nya styrning. Studien genomfördes genom tio stycken intervjuer med chefer och politiker inom Växjö kommun, för att öka förståelsen för ett kommunalt implementeringsarbete genom att få ta del av deras uppfattningar om hur implementeringen av en ny styrning har gått till. Utifrån vår tolkning av de tio respondenterna tyder det på att det som drev Växjö kommun att genomföra förändringsarbetet var att den nya kommunchefen uppmärksammade problem med den tidigare målstyrningen. Intervjuerna med respondenterna tyder även på att det nya processorienterade arbetssättet har haft stöd från majoriteten av de tio respondenterna. Vidare framhöll respondenterna även att de har haft inflytande och har varit delaktiga i förändrings- och implementeringsarbetet. Vår tolkning utifrån respondenternas berättelser är dock att det har varit svårare att implementera den nya styrningen än att initiera den då förändrings- och implementeringsarbetet har gått för fort fram och har haft vaga och otydligt definierade planer. Genom vår tolkning av respondenternas berättelser fann vi även att trender ej behöver vara flyktiga, utan att trender har implementerats djupgående i Växjö kommun. Avslutningsvis tyder studiens resultat på att Växjö kommuns styrning har influerats mer av tillitsbaserad styrning än av New Public Management.

Abstract

Different management trends have come and gone during recent decades within the public sector. Therefore we found it interesting and relevant to study the current management within the public sector during the end of the 2010. To study this, we chose to study Växjö municipality's implementation of their new management system. During the study institutional theory was used to create an understanding for how the new management system had been implemented and what consequences the change had for a selected number of employees. Furthermore the study investigated if the management trends New Public Management and trust-based governance had any impact on Växjö municipality's new management system. The study was conducted through ten interviews with different managers and politicians within Växjö municipality, to increase the understanding for the implementation process, through taking part of their perception of how the implementation-process proceeded. Through our interpretation of the then respondents it seems like what drove Växjö municipality to realize the change was that the new manager for Växjö municipality observed problems with the previous management by objectives. Based on the interviews, it seems like the new process-oriented work had broad support from the ten respondents. Furthermore, the respondents highlighted that they had influence as well as they were involved in the change- and implementation process. However, our interpretation from the respondents stories is that it has been more difficult to implement the new management system than to initiate it since the change and implementation proceed proceed to fast and had vague and unclear plans. Through our interpretation of the respondents experiences we found that trends do not have to be volatile, but rather that trends can be implemented thoroughly, which was the case in Växjö municipality. Finally, the results of the study also implies that Växjö municipality's new management system has been influenced more by trust-based governance than by New Public Management.

Nyckelord

Kommunala styrtrender, New Public Management, tillitsbaserad styrning, institutionell teori, decoupling, isomorfism, reformer.

Tack

Vi vill börja med att tacka Växjö kommun och alla respondenter för att ha deltagit i studien. Ett extra tack riktas till Maria Stavert som har gjort kontakten med Växjö kommun möjlig. Fortsättningsvis vill vi tacka våra kurskamrater som har givit oss konstruktiv kritik under seminarieseriens gång. Vi vill även rikta ett stort tack till vår handledare, Leif Marcusson och vår examinator, Daniel Ericsson, för vägledning och värdefulla råd, som har hjälpt oss att utveckla vårt examensarbete. Sluligen vill vi tacka varandra för stöd och uppmuntran genom hela resan.

Återigen ett stort tack!

Växjö, 22 maj 2019

Anna Glowacki

Emma Sjulín

Innehållsföreteckning

1 Inledningskapitel	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion	3
1.3 Forskningsfrågor	5
1.4 Syfte	5
1.5 Disposition	6
1.5.1 Teoretisk referensram	6
1.5.2 Metod	6
1.5.3 Empiri, tolkning och diskussion	6
1.5.4 Slutsats	7
2. Teoretisk referensram	8
2.1 Institutionell teori	8
2.1.1 Synen på organisationer	8
2.1.2 Isomorfism	10
2.1.3 Decoupling	12
2.1.4 Hyckleri	13
2.1.5 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer	14
2.1.6 Trender eller virus?	17
2.1.7 Deltagande och makt	20
2.1.8 Implementering	21
2.1.9 Irrationalitet	22
2.2 New Public Management	23
2.3 Tillitsbaserad styrning	25
2.4 Teoretisk reflektion	29
3. Metod	32
3.1 Ontologisk och epistemologisk redogörelse	32
3.2 Kvalitativ forskningsmetod	34
3.3 Tolkningsmodell	35
3.4 Val av kommun	35
3.5 Val av respondenter	36
3.6 Planering och genomförande av intervjuer	37
3.7 Förförståelse	39
3.8 Partiskhet	39
3.9 Analysmetod	40
3.10 Litteratursökning	41
3.11 Kvalitetsmått	41
3.11.1 Trovärdighet	42
3.11.2 Äkthet	43
3.12 Etiska överväganden	43
3.13 Arbetsprocess och individuella bidrag	44

4 Empiri, tolkning och diskussion	45
4.1 Presentation av Växjö kommun	45
4.2 Synen på organisationer	48
4.3 Isomorfism	51
4.4 Decoupling	55
4.5 Hyckleri	56
4.6 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer	57
4.7 Trender eller virus?	59
4.8 Deltagande och makt	62
4.9 Implementering	68
4.10 Irrationalitet	75
4.11 New Public Management	77
4.12 Tillitsbaserad styrning	80
4.13 Empirisk reflektion	82
5. Slutsats	84
5.1 Forskningsfråga 1	84
5.2 Forskningsfråga 2	85
5.3 Forskningsfråga 3	86
5.4 Forskningsfråga 4	87
5.5 Teoretiskt bidrag	87
5.6 Praktiskt bidrag	88
5.7 Samhälleliga aspekter och vidare forskning	88
Referenser	90
Bilagor	I
Bilaga A Intervjuguide till semistrukturerad intervju	I
Bilaga B Undersökningsfokus till ostrukturerad intervju	I

1 Inledningskapitel

Vi kommer inledningsvis att ge en bakgrund till offentlig styrning baserat på tidigare forskning. Därefter följer en problemdiskussion som slutligen leder till att uppsatsens syfte och frågeställningar presenteras.

1.1 Bakgrund

Kommuner och dess förtroendevalda har enligt Nilsson och Forsell (2013) alltid varit tvungna att hantera en omvärld i ständig förändring. Vidare beskriver de att det inte bara är den svenska staten som har påverkat det kommunala självstyret och de kommunala utmaningarna. Globalisering, lågkonjunkturer, ekonomiska strukturförändringar och den privata sektorn är ytterligare faktorer som har påverkat kommunerna på olika sätt (Nilsson & Forsell, 2013). Bergström (2002:13) beskriver att de svenska kommunerna har experimenterat med olika typer av styridéer sedan 1970-talet för att hantera dessa förändringar, med varierande resultat.

Att organisationer påverkar sin omgivning samt själva påverkas av den förklaras utifrån institutionell teori enligt Eriksson-Zetterquist (2012:5). Vidare beskriver även Brunsson och Olsen (1993:10) att organisationers institutionella miljö ideligen påverkas av olika trender, exempelvis modernisering. Eriksson-Zetterquist (2012:5) förklarar att organisationer influeras av till exempel andra organisationer, formella och informella regler samt att de efterliknar beteenden som tas för givet av organisationer. Eriksson-Zetterquist redogör även för att organisationer inte fungerar på det rationella sätt som det ofta antas inom den klassiska organisationsteorin där utgångspunkten är att organisationer och människor agerar utefter det som anses vara rationellt. Den institutionella teorin belyser hur organisationer förändras, hur de mottar nya idéer om förändring och hanterar dessa idéer på olika sätt. De påverkas exempelvis av moden och aktuella trender i samhället (Eriksson-Zetterquist, 2012:5). Detta illustreras av tidslinjen i figur 1 som visar att byråkratin la grunden för den offentliga sektorn, där sedan målstyrning, New Public Management och tillitsbaserad styrning utvecklades som alternativa sätt att styra på (Hood, 1991; Jacobsson, 1994:22f; Pihlgren & Svensson, 1994:9ff; Czarniawska & Solli, 2014; SOU, 2017:56; Bringselius, 2018).



Figur 1: Tidslinje över olika styrtrender inom offentlig sektor.

Melbi, Hansson och Larsson, (2018) beskriver att utvecklingen av nya trender började med kritik mot den byråkratiska styrningen som tidigare fanns i offentlig verksamhet. Statens offentliga utredning (2017:56) hänvisar till Brante (2014) som beskriver att den offentliga verksamheten ansågs vara alltför byråkratisk, stelbent och maktfullkomlig. Jacobsson (1994:22f) beskriver att det fram till 1980-talet sågs som en självklarhet att kommunala verksamheter skulle organiseras i förvaltningsform. Sedan dess har kommunerna ifrågasatt gamla principer om hur verksamheten bör organiseras och de har testat olika modeller och metoder likt en experimentverkstad (Jacobsson, 1994:22f). Enligt Pihlgren och Svensson (1989:9) grundades kritiken mot den offentliga sektorn på 1980-talet i att resurserna inte ansågs användas tillräckligt effektivt och att kvaliteten blev allt sämre, samtidigt som produktiviteten tvärtom ökade inom näringslivet. Vidare beskriver Pihlgren och Svensson (1989:9) att regel- och detaljstyrningen ansågs vara ineffektiv och konceptet om målstyrning växte fram. De förklarar att målstyrningen bättre tar tillvara på de anställdas kompetens och ger dem större inflytande över produktionen och hur de går tillväga för att uppnå resultat. Målstyrningen syftar till att förbättra förutsättningarna för ökad effektivitet genom att på ett mätbart sätt koppla effekterna till resurser (Pihlgren & Svensson, 1989:10f). Vidare förklarar Jacobsson (1994:22f) att under de inledande åren på 1990-talet uppkom en trend om att kommunens verksamhet borde styras i så företagslika former som möjligt. För mycket politisk detaljstyrning och för lite fokus på effektivitet under 1980-talet ökade förväntningarna på ett effektivt politiskt och administrativt ledarskap i kommunerna (SOU, 1993:73). Därav framhövdes marknadskrafter, resultatorientering, konkurrens, anbudsförfarande, kontrakt och individuella lönesystem som allt mer implementerades i den offentliga sektorn (Jacobsson, 1994:22f). Czarniawska och Solli (2014) förklarar att det var under 1990-talet som den engelske statsvetaren Christopher Hood introducerade begreppet New Public Management (NPM). Hood (1991) uttrycker i sin forskning att NPM har sin kärna i den privata sektorn. Detta synsätt på den offentliga sektorn förvandlar medborgarna till kunder, där de offentliga verksamheterna agerar som butiker som konkurrerar om att bjuda ut sina tjänster till kunderna (Agevall, 2005:11). Melbi, Hansson och Larsson

(2018) förklarar att NPM har bidragit till ett större intresse för att mäta och kontrollera vilket forskare anser har lett till ett granskningssamhälle. Dessa negativa effekter har genererat en motreaktion där den svenska regeringen har efterfrågat en mer tillitsbaserad styrning i den offentliga sektorn (SOU, 2017:56). I dagsläget pågår därför ett utvecklingsarbete som syftar till att utveckla en mer tillitsbaserad styrning (SOU, 2017:56). Under år 2016 beslutade regeringen om att inrätta en delegation för att undersöka tillitsbaserad styrning, benämnd Tillitsdelegationen (Dir, 2016:51). Tillitsbaserad styrning handlar om att ge ökat förtroende för arbetares kompetens och erfarenhet, med målet att uppnå högre kvalitet för medborgarna och företagen på ett kostnadseffektivt sätt (SOU, 2017:56). Louise Bringselius (2018), forskare inom tillitsbaserad styrning, förklarar att den nya styrningen strävar efter att uppmuntra och utveckla lokalt anpassade lösningar i kärnverksamheten genom att skapa rätt förutsättningar och handlingsutrymme för de inblandade parterna.

Ett populärt synsätt är att se förändringar inom organiseringen i den offentliga sektorn som strategiska val (Jacobsson, 1994:13f). Jacobsson (1994:38) förklarar att reformerna är resultat av olika aktörers försök att förändra aktiviteter inom organisationen. Dessa har ofta stöd eller finns i organisationens ledning och ses som auktoritativa uttolkare av vilka förändringar som ska genomföras (Jacobsson, 1994:38). Jacobsson (1994:13f) skriver att utgångspunkten vid ett strategiskt val vanligtvis är att det finns en aktör inom kommunen, till exempel kommunchefen, som har ett mål och gör ett strategiskt val med grunden i förväntade konsekvenser av olika handlingsalternativ. Målet är att åstadkomma ett visst framtida tillstånd som maximerar nyttan (Jacobsson, 1994:13f). Den legitimitet som kommuner har medför att handlingskraftighet och förmågan att genomföra projekt blir intressant eftersom förändringar ofta ses som lyckade i efterhand då det alltid finns behov som anses betydelsefulla och i efterhand ses som sanningsenliga (Sahlin-Andersson, 1986:178).

1.2 Problemdiskussion

Czarniawska-Joerges (1992:248) förklarar att den offentliga sektorn i Sverige befann sig i en kris där alla försökte ge vägledning och uttrycka sitt missnöje. Förvaltningarna i kommunerna uttrycktes ha en identitetskris medan den politiska arenan hade en legitimitetskris. Sökandet efter en ny identitet och avståndstagandet av den gamla myndighets- och övervakande rollen pågick intensivt (Czarniawska-Joerges, 1994:248).

Jacobsson (1994:17) skriver att det fanns en rädsla för att stora organisationer skulle bli föråldrade och konservativa. Enligt Czarniawska-Joerges (1992:248) strävar den nya identiteten efter att efterlikna konsulterna i den privata sektorn vilka är deras förebilder. Konsulterna förkroppsligar näringslivet och tjänar som inspiratörer i jakten på en ny identitet (Czarniawska-Joerges, 1992:255). Czarniawska-Joerges (1992:295) hänvisar till Palmer (1992) som beskriver att styrning kan beskrivas som en tolkningsfråga som kan ändras med tiden. Det är inte säkert att den styrning som presenteras som ny och revolutionerande idag är betydelsefull imorgon, utan då är meningslös (Czarniawska-Joerges, 1992:295). Därmed anser vi att dessa förändringar i den offentliga sektorn inte enbart har skett genom en logisk utveckling av hur organisationer bör styras och organiseras, utan att förändringarna grundar sig i moden som kommer och går.

Hur organisationer förändras och mottar nya idéer om förändring förklaras som tidigare nämnt av den institutionella teorin, som även belyser att organisationer inte agerar på det rationella sätt som ofta framhåvs inom den klassiska rationella organisationsteorin (Eriksson-Zetterquist, 2012:5). Likt Eriksson-Zetterquist (2012:5) nämner, belyser institutionell teori även hur organisationer påverkas av sin omgivning samt av olika faktorer som till exempel mode och trender. Mot bakgrunden av att kommuner har experimenterat med olika styrtrender sedan 1970-talet (Bergström, 2002:13), är vi därav intresserade av institutionell teori samt hur denna kan användas för att förstå styrtrender. Institutionella teoretiker har tidigare studerat bland annat styrtenderna byråkrati, målstyrning och New Public Management (Hood, 1991; Jacobsson, 1994:22f; Pihlgren & Svensson, 1994:9ff; Czarniawska & Solli, 2014). Nu är ett nytt mode, det vill säga tillitsbaserad styrning, under uppsegling (SOU, 2017:56; Bringselius, 2018). Då den senaste välkända styrtrenden NPM och den nya uppkommande styrtrenden tillitsbaserad styrning skiljer sig mycket åt gällande grundläggande principer och antaganden, finner vi det intressant att studera om dessa två styrtrender har någon inverkan på en ny styrning vid ett kommunalt förändringsarbete idag.

Då vi alla, på ett eller annat sätt är berörda av den offentliga sektorn såg vi en möjlighet till att öka förståelsen för konsekvenserna av införandet av en ny styrning i den kommunala sektorn. Detta eftersom det råder delade meningar om hur en kommun bör styras, vilket de olika trenderna under slutet av 1900-talet ger uttryck för. Vi intresserar oss därmed för de olika styrtrenderna som har kommit och gått de senaste decennierna

och finner det intressant och relevant att undersöka den nuvarande styrningen inom den kommunala sektorn. Vi anser att det behövs mer forskning för att se vart utvecklingen av den kommunala styrningen är på väg idag, under slutet av 2010-talet. Därmed är vår intention att undersöka implementeringen och konsekvenserna av en ny styrning inom en kommun, genom att göra en kvalitativ studie. För att göra detta tar vi institutionell teori i beaktning samt de senaste styrtrenderna. Därav skapar vi förståelse för varför saker och ting uppfattas som de gör samt varför saker och ting har blivit som de har blivit. För att kunna studera ett kommunalt förändrings- och implementeringsarbete utgår vi från ett antal utvalda kommunala medarbetare som delar med sig av sina upplevelser från implementeringen av en ny styrning. Vår studie utgår från Bergströms (2002:25) resonemang om att förändringar och reformidéer vanligtvis utgår från ett top-down-perspektiv inom kommuner. Därav väljer vi att undersöka människor med höga befattningar på en kommunal ledningsnivå. Människorna i studien utgörs därav av chefer och politiker vilka kan sägas utgöra någon form av ledning, även om de inte nödvändigtvis sitter i den högsta ledningen. Genom att studera ett pågående förändrings- och implementeringsarbete av en ny styrning inom den kommunala sektorn är vår avsikt att öka förståelsen för organisationers agerande.

1.3 Forskningsfrågor

Nedan presenteras fyra forskningsfrågor som ämnar att besvara studiens syfte.

- Med hjälp av institutionell teori som vårt tolkningsverktyg, hur uppfattar chefer och politiker implementeringen av en ny kommunal styrning?
- Vilka drivkrafter har ledningen i en kommun till att göra ett förändringsarbete?
- Hur uppfattar chefer och politiker implementeringen av en ny styrning?
- Inverkar de senaste styrtrenderna på en ny kommunal styrning och i så fall på vilket sätt?

1.4 Syfte

Syftet är att skapa förståelse för hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser detta förändringsarbete har medfört för ett utvalt antal medarbetare.

1.5 Disposition

1.5.1 Teoretisk referensram

I kapitlet presenteras institutionell teori, New Public Management samt tillitsbaserad styrning i tre underavsnitt. Den första delen av den teoretiska referensramen presenterar de institutionella teorierna: 2.1.1 Synen på organisationer, 2.1.2 Isomorfism, 2.1.3 Decoupling, 2.1.4 Hyckleri, 2.1.5 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer, 2.1.6 Trender eller virus?, 2.1.7 Deltagande och makt, 2.1.8 Implementering och 2.1.9 Irrationalitet. Därefter presenteras styrtrenden New Public Management i 2.2 New Public Management samt den allra senaste styrtrenden tillitsbaserad styrning i 2.3 Tillitsbaserad styrning. Avslutningsvis ges en teoretisk reflektion i 2.4 Teoretisk reflektion, för att förklara och tydliggöra det utvalda teoretiska materialet.

1.5.2 Metod

Kapitlet redogör inledningsvis för vilka ontologiska och epistemologiska ståndpunkter som har format studien i 3.1 Ontologisk och epistemologisk redogörelse. Vidare presenteras studiens kvalitativa ansats i 3.2 Kvalitativ forskningsmetod, den använda tolkningsmodellen abduktion i 3.3 Tolkningsmodell samt hur valet av Växjö kommun och de tio respondenterna gick till i 3.4 Val av kommun och 3.5 Val av respondenter. Kapitlet fortsätter med att redogöra för planeringen och genomförande av intervjuerna i 3.6 Planering och genomförande av intervjuer samt hur vår förförståelse ligger till grund för studien i 3.7 Förförståelse och den möjliga partiskheten som har uppstått av att undersöka Växjö kommun i 3.8 Partiskhet. Därefter följer underavsnitt som beskriver hur analysmetoden utfördes i bland annat 3.9 Analysmetod, vår litteratursökning i 3.10 Litteratursökning samt hur vi tog hänsyn till kvalitetsmåttens trovärdighet och äkthet i studien under 3.11 Kvalitetsmått. Avslutningsvis presenteras de etiska överväganden vi har tagit hänsyn till i 3.12 Etiska överväganden samt vår arbetsprocess och individuella bidrag i 3.13. Arbetsprocess och individuella bidrag.

1.5.3 Empiri, tolkning och diskussion

Inledningsvis presenteras Växjö kommun och kommunalt arbete inom den offentliga sektorn samt Växjö kommuns nya processbaserade styrning i avsnitt 4.1 Presentation av

Växjö kommun. Därefter presenteras det empiriska materialet baserat på de tio intervjuerna med chefer och politiker samtidigt som tolkning görs och diskussion förs. Avsnitten heter 4.2 Synen på organisationer, 4.3 Isomorfism, 4.4 Decoupling, 4.5 Hyckler, 4.6 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer, 4.7 Trender eller virus?, 4.8 Deltagande och makt, 4.9 Implementering, 4.10 Irrationalitet, 4.11 New Public Management, 4.12 Tillitsbaserad styrning. Kapitlet är strukturerat efter den teoretiska referensramens rubriker då vi anser att det underlättar för läsaren om samma narrativa struktur behålls. Slutligen presenteras avsnitt 4.13 Empirisk reflektion, där vi medvetandegör andra perspektiv empirin hade kunnat tolkas utifrån.

1.5.4 Slutsats

I slutssatskapitlet besvaras studiens fyra frågeställningar ingående var för sig under i 5.1 Forskningsfråga 1, 5.2 Forskningsfråga 2, 5.3 Forskningsfråga 3, 5.4 Forskningsfråga 4. Därefter uppmärksammas de teoretiska samt praktiska bidragen som studien har uppfyllt i avsnitt 5.5 Teoretiskt bidrag och 5.6 Praktiskt bidrag. Avslutningsvis presenteras studiens samhällliga aspekter samt förslag på vidare forskning inom ämnet i avsnitt 5.7 Samhälliga aspekter och vidare forskning.

2. Teoretisk referensram

I följande kapitel presenteras institutionell teori kopplat till organisationer, förändring och implementering samt de senaste styrtrenderna NPM och tillitsbaserad styrning för att skildra en kommuns nutida utveckling i förhållande till dessa trender. Avslutningsvis ges en teoretisk reflektion över våra valda teorier.

2.1 Institutionell teori

I följande delkapitel kommer dessa olika institutionella teorier att presenteras: 2.1.1 Synen på organisationer, 2.1.2 Isomorfism, 2.1.3 Decoupling, 2.1.4 Hyckleri, 2.1.5 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer, 2.1.6 Trender eller virus?, 2.1.7 Deltagande och makt, 2.1.8 Implementering, 2.1.9 Irrationalitet samt styrtrenderna 2.2 New Public Management och 2.3. Tillitsbaserad styrning, följt av 2.4 Teoretisk reflektion.

2.1.1 Synen på organisationer

Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) förklarar att organisationer kan ses som socialt konstruerade fenomen där reformer i den offentliga sektorn kan tolkas som försök att konstruera en organisation. Den offentliga sektorn har självmant implementerat och reformerat olika managementmetoder (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Brunsson och Olsen (1993:4) hänvisar till March och Olsen (1984; 1989) som förklarar att organisationer sägs vara institutionaliserade då deras beteende grundar sig i kulturella värderingar som kommer till uttryck genom handling och åtgärder som ger organisationen mening. Vidare beskriver de att organisationer avspeglar värderingar, intressen, åsikter, förväntningar och resurser. Brunsson och Olsen (1993:12) skriver att formella organisationer befinner sig i en institutionaliserad miljö vilket innebär att deras sätt att tänka och agera styrs av kulturellt bestämda regler. De förtydligar att institutioner är bärare av mening, normer och idéer. Institutionell förändring och reformer är en del av historiska och kulturella definitioner som ger mening och ordning till vår uppfattning av samhället och dess utveckling (Brunsson & Olsen, 1993:12).

Organisationer är föremål för kontinuerliga administrativa reformer i försök att förändra organisationernas utformning (Brunsson & Olsen, 1993:1). Högt uppsatta chefer och politiker antas leda, förändra och kontrollera organisationerna och deras framtida

framgång. Vidare beskriver Brunsson och Olsen (1993:1f) att reformerna antas vara resultatet av målmedvetna val mellan olika organisationsformer där dess struktur, process och ideologi antas vara skapad för att hjälpa organisationen att fungera mer effektivt. Organisationer representerar kontroll, rationalitet, makt, befogenhet och ordning för många människor då det finns en längtan efter tydliga mål, effektivitet och optimering (Brunsson & Olsen, 1993:3).

Brunsson och Olsen (1993:7) uttrycker att förutom att människor inom en organisation har egna idéer om hur organisationen bör organiseras och agera, har människor externa till organisationer egna intressen och synpunkter. Organisationer bedöms inte bara utefter vad de gör utan de bedöms även efter vilka processer, strukturer och ideologier de följer, som andra i deras omgivning anser vara rationella, effektiva, förnuftiga, rättvisa och aktuella (Mayer och Scott, 1983 i Brunsson & Olsen, 1993:7). Brunsson och Olsen (1993:7) refererar till Lundberg (1957), Renck (1971) och Tell (1974) som anser att för att få respekt från banker, klienter, regeringen med flera behöver organisationer ibland anpassa sin styrning efter deras önskemål, till exempel som att ha en centraliserad eller decentraliserad organisation. Organisationer möter vissa normer för hur deras processer förväntas att se ut, där de exempelvis förväntas utgå från en budget samt att basera större beslut på allt fler komplicerade finansiella beräkningar (Lundberg, 1957; Renck, 1971; Tell, 1974 i Brunsson & Olsen, 1993:7).

Jacobsson (1994:11) förklarar att den offentliga sektorn under lång tid har varit väl omdebatterad. Kritik mot den offentliga sektorns effektivitet har framförts samt att dess omfattning, inriktning och resultat har ifrågasatts. Dessa anmärkningar resulterade i att kommuner och landsting har försökt att omskapa och effektivisera sina verksamheter, vilket har ledde till att uttrycket organisationsexperiment uppstod under slutet av 1990-talet. Jacobsson (1994:11) beskriver att grundtankarna om vad som är självklart och önskvärt när det gäller styrning och organisation förändrades under 90-talet. Utvecklingen gick mot att marknadsidéer och företagsvärlden agerade förebilder med intentionen att skapa mer produktiva, effektiva och kreativa organisationer (Jacobsson, 1994:9).

Vidare beskriver Jacobsson (1994:16) att det i varje tid finns idéer som motiverar reformer och förändringar i offentliga sektorn och framstår som legitima. Dessa idéer kan bland annat komma från statliga organisationer, domstolar, professionella organisationer,

branschorganisationer, vetenskap och högre utbildning. Jacobsson förklarar att förvaltningar alltmer styrdes av företagsidéer vilket exempelvis både kunde vara ett resultat av att man försökte efterlikna företag eller en effekt av att allt fler personer från näringslivet med företagsekonomiskt tänk anställdes inom offentlig sektor (Jacobsson, 1994:16). Jacobsson (1994:17) beskriver att idéerna till förändring inom offentliga organisationer ofta kommer utifrån istället för att ett behov upptäckts inom organisationen. Därmed uppkommer det en imitering av organisationer de saknar vetskap om, utan tillgång till deras erfarenheter (Jacobsson, 1994:17).

2.1.2 Isomorfism

Isomorfism är ett begrepp som förklarar varför organisationers försök att agera rationellt på osäkerhet och restriktioner leder till att de blir allt mer homogena i sin struktur och kultur (DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio och Powell (1983) skriver att homogenitet mellan olika organisationsformer uppkommer när ett nytt verksamhetsområde etableras, samt när nya organisationer ansluter till verksamhetsområdet och börjar efterlikna redan etablerade organisationer. Ett exempel på denna homogenisering är när organisationer är angelägna att ta efter konkurrerande organisationers innovationer för att förbättra sitt egna resultat. Att ta efter andra organisationers innovationer kan dock föra med sig värderingar och strategier som är rationella att använda i enskilda fall, men inte när idéerna implementeras av ett större antal organisationer. DiMaggio och Powell (1983) hänvisar till Schelling (1978:14) som förklarar att organisationer svarar på sin omgivning som i sin tur består av andra organisationer som svarar på sin omgivning, där omgivningen består av organisationer som svarar på en omgivning av organisationers respons. DiMaggio och Powell (1983) hänvisar till Hawleys (1968) definition av isomorfism som den bästa beskrivningen av homogeniseringsprocessen. Hawley (1968) beskriver att isomorfism är en begränsningsprocess som tvingar en enhet i en population att efterlikna andra enheter som möter samma förhållanden i omgivningen. Vidare beskriver DiMaggio och Powell (1983) om paradoxen att när rationella aktörer försöker förändra sina organisationer blir de istället allt mer lika andra organisationer inom samma verksamhetsområde. De skriver att detta kan förklaras av tre olika isomorfska mekanismer; tvingande isomorfism, mimetisk isomorfism och normativ isomorfism.

DiMaggio och Powell (1983) uttrycker att tvingande isomorfism härstammar från politiskt inflytande och organisationers legitimitetsproblem. Den tvingande isomorfismen

kommer ursprungligen från en formell och informell press från andra organisationer de är beroende av samt av kulturella förväntningar i samhället. Detta kan ta sig uttryck genom att organisationer blir övertalade att göra saker de inte vill samt blir inbjudna till samarbete de ej kan tacka nej till på grund av deras beroendeställning i förhållande till den andra organisationen (DiMaggio & Powell, 1983). Organisatorisk förändring kan också vara ett direkt svar på uppmaningar från regeringen, då organisationer måste anpassa sig efter nya lagar och ta hänsyn till rättsliga åtaganden (DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio och Powell (1983) hänvisar till Pfeffer och Salancik (1978:188–224) som beskriver att politiska beslutsfattare sällan uppfattar de direkta konsekvenserna av sina handlingar och att besluten de tar appliceras generellt på organisationer vilket gör dem mindre anpassade till organisationernas unika förutsättningar (DiMaggio & Powell, 1983). Detta är en anledning till att organisationer inom särskilda verksamhetsområden blir allt mer homogena (DiMaggio & Powell, 1983).

Mimetisk isomorfism utgår från osäkerhet vilket är ett kraftfullt verktyg som kan driva en organisation till att imitera andra organisationer (DiMaggio & Powell, 1983). När organisationer har tvetydiga mål eller upplever osäkerhet i sin omgivning kan de ta efter andra organisationer (DiMaggio & Powell, 1983). Fördelen med detta är att imitering ger en kostnadseffektiv lösning på problem och otydlighet inom den egna organisationen (Cyert & March, 1963 i DiMaggio & Powell, 1983). Organisationer tenderar att imitera liknande organisationer inom sitt verksamhetsområde som framstår som mer framgångsrika eller legitima (DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio och Powell (1983) beskriver att olika modeller kan spridas oavsiktligt och indirekt genom förflyttning av anställda, eller mer direkt genom konsultfirmor och branschorganisationer samt att organisationer även kan ta efter innovationer för att förstärka sin legitimitet inför omvärlden. Ju större en organisation är ju större press upplever organisationen att tillhandahålla samma tjänster som andra organisationer erbjuder (DiMaggio & Powell, 1983). Mycket av den homogenitet som uppstår inom organisationers strukturer kommer från det faktum att det finns lite variationer att välja mellan (DiMaggio & Powell, 1983). Nya organisationer formas efter gamla samtidigt som managers letar efter modeller att jobba utifrån (Kimberly, 1980 i DiMaggio & Powell, 1983). Vidare förklarar DiMaggio och Powell (1983) att organisationer väljer modeller utifrån ett relativt litet urval från stora konsultbyråer som därav sprider ett fåtal organisatoriska modeller i hela landet.

Normativ isomorfism härstammar från begreppet professionalism (DiMaggio & Powell, 1983). DiMaggio och Powell (1983) framför att det finns två aspekter av professionalism som är viktiga källor till isomorfism, varav den ena av dem utgår från utbildning. Författarna skriver att universitet och yrkesutbildningar är viktiga institutioner för utveckling av människors kognitiva förmågor som formar deras framtida tankesätt. Den andra aspekten av professionalism är det professionella nätverk de yrkesverksamma får tillgång till genom sin utbildning, vilket spänner över åtskilliga organisationer där nya modeller sprids snabbt (DiMaggio & Powell, 1983). De två aspekterna skapar en pool av liknande individer som besitter liknande positioner och egenskaper i en stor mängd organisationer, vilket kan överskugga traditioner och kontroll som annars formar organisatoriskt beteende (Perrow, 1974 i DiMaggio & Powell, 1983). Vidare anpassar sig människor inom en organisation för att leva upp till sociala förväntningar om deras personliga beteende, vad som anses vara lämplig klädsel, hur de talar och tilltalar andra (Cicourel, 1970; Williamson, 1975; Ouchi, 1980 i DiMaggio och Powell, 1983). Så länge managers rekryteras från samma universitet och är utvalda utefter särskilda attribut kommer de uppfatta problem på samma sätt och ha liknande tillvägagångssätt vad gäller principer, procedurer och strukturer samt att fatta och bemöta beslut på samma sätt (DiMaggio & Powell, 1983).

2.1.3 Decoupling

Meyer och Rowan (1977) använder begreppet decoupling som är en beskrivning av hur en organisation separerar den formella organisationsstrukturen från de verkliga aktiviteterna för att upprätthålla organisationens legitimitet. Vidare beskriver Meyer och Rowan att de formella organisationsstrukturerna existerar på grund av de institutionella reglerna som finns i organisationen. Meyer och Rowan refererar till Starbuck (1976) som förklarar att de institutionella reglerna ofta tas för givet eller stöds av allmänheten. Meyer och Rowan (1977) hävdar att de institutionella reglerna fungerar som myter, vilka används för att organisationen ska kunna erhålla legitimitet. Dessa skiljer sig från de tekniska reglerna, det vill säga vad organisationen faktiskt gör i praktiken, även kallat de tekniska arbetsprocesserna. Det uppstår då två motsatta krav och lösningen blir då att frikoppla (decouple) dessa två strukturer från varandra (Meyer och Rowan, 1997). Med andra ord har organisationen en formell struktur som följer de institutionella normerna och en annan informell struktur som är anpassad för att samordna de interna aktiviteterna (Brunsson, 2002:7). Vidare hävdar Brunsson att organisationer därmed kan ha

dubbelmoral då de visar upp en annan ideologi externt jämfört med internt. Med andra ord behöver bilden som ledningen målar upp om deras organisation och mål till utomstående, inte stå i samklang med vad de förmedlar till de anställda (Brunsson, 2002:7). Brunsson (2002:7) anser att denna separation ofta är nödvändig eftersom organisationer vill fortsätta vara effektiva samtidigt som de vill ha en extern bild av att vara rationella och anständiga. Dessa dilemman kan vara viktiga och ha en stor inverkan på en modern organisation som vill leva upp till samhällets krav (Brunsson, 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:9)

Brunsson och Olsen (1993:8) framhäver att organisationens ideologi och de åsikterna den ger uttryck för, påverkar hur den uppfattas utifrån. Olika normer begränsar valmöjligheterna och innehållet i en reform eftersom det är svårt att föreslå idéer om en reform baseras på idéer som anses vara omoderna, orättvisa, rationella eller ineffektiva (Brunsson & Olsen, 1993:8). Organisationer påverkar sitt externa stöd, mängden resurser och kritik de möter genom att förändra sin struktur, sina processer och ideologier (Brunsson & Olsen, 1993:9). Förändring och reformer visar omvärlden att organisationen är öppen för förändring och förnyelse vilket kan förenkla för organisationen att få stöd och resurser samt att bli skyddad från kritik och ingripande (Brunsson & Olsen, 1993:10). Detta är en förklaring till att många förändringsarbeten påbörjas men aldrig avslutas, dess ambition att genomföra en förändring kan vara tillräcklig fast det ej ger utslag på resultatet (Brunsson & Olsen, 1993:10).

2.1.4 Hyckleri

Brunsson (2002:xiii) använder begreppet hyckleri som en metod för att hantera olika motstridande intressen i en organisation. Enligt Brunsson betyder hyckleri att det finns motsatta idéer, värden eller människor som står i konflikt med varandra. Vidare förklarar Brunsson att det finns kontrasterande krav i organisationens strukturer, processer och ideologier vilket leder till konflikter. En organisation kan också utöva "organiserad hyckleri" vilket innebär att det finns en skillnad mellan vad som sägs och vad som görs. Organisationen kan genom denna metod uppfylla tre olika krav på samma gång då de möter vissa krav genom att säga en sak, fatta ett annat beslut samt att agera på ett annat sätt som skiljer sig från det de sa och beslutade. Till skillnad från de mer traditionella managementteorierna där sannolikheten ökar att en händelse inträffar om det som sägs och det som beslutas pekar i samma riktning, skriver Brunsson (2002:xiv) att det omvända

förhållandet råder i organiserat hyckleri. Beslut eller samtal som har en riktning främjar inte att motsvarande agerande kommer att ske, istället kompenserar besluten och samtalen för ett agerande som sker i motsatt riktning. Med andra ord är besluten, samtalen och handlingarna inte skilda varandra som decoupling förespråkar, utan sammankopplade fast på ett annat sätt än vad som antas. Brunsson (2002:xv) skriver att både den mer generella formen av hyckleri och organiserad hyckleri är ett sätt för organisationen att bibehålla sin legitimitet. Brunsson (2002:xv) påstår att hyckleri är väsentligt i en modern värld fylld av konflikter och att en organisation har lättare att hantera konflikter om de använder sig av hyckleri. Vidare är inte hyckleri ensidigt moraliskt fel utan kan vara en nödvändig förutsättning för att moral ska finnas. Med andra ord låter hyckleri människor att ha friheten att uttrycka högre värden än vad som återspeglas i handlingarna (Brunsson, 2002:xvii).

2.1.5 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer

Brunsson och Olsen (1993:15) refererar till Brunsson (1985 et al.) som framhåller att den offentliga förvaltningen har sagts vara alltför byråkratiskt, centraliserad och mäktig. De förklarar att den är känslig för påtryckningar från olika grupper och intressen samtidigt som för lite intresse ägnas åt kostnadseffektivitet, produktivitet och resultat. Även om det har skett försök att förnya den offentliga sektorn har det funnits ett missnöje med dess utformning av processer, strukturer och prestationer. Frågan kan därför ställas om reformerna och de idéer och teorier de bygger på har varit tillräckliga och lämpliga (Brunsson, 1985 et al., i Brunsson & Olsen, 1993:15).

Jacobsson (1994:13) förklarar att en anledning till omorganisering i kommuner handlar om att det är strategiska val, där en aktör inom kommunen, till exempel kommunledningen, har ett mål och väljer strategi utefter förväntade konsekvenser av olika alternativ, där de hoppas på att maximera den framtida nyttan. Vidare hävdar Jacobsson (1994:45) att när ledningen i organisationen introducerar en ny reform kan det också ses som ett uttryck för en ny riktning av verksamheten. Han förklarar att en reform visar att något nytt kommer att hända och att det gamla kommer att förändras. Därav uttrycker reformer att det finns en vilja att förändra och åstadkomma något (Jacobsson, 1994:45).

Organisationer drivs till att anpassa sig efter tekniska, ekonomiska och sociala förändringar i omgivningen enligt Jacobsson (1994:13). Han beskriver även att det går att se förändring utifrån ett politiskt perspektiv där olika politiker har olika intressen. Sahlin-Andersson (1986:10) hänvisar till Brunsson (1981) och Jönsson (1982) som skriver att en kommun och dess politiker representerar olika handlingsideologer. Det uppstår en institutionaliserad konflikt då de olika handlingsideologierna går emot varandra i den politiska processen (Brunsson, 1984 i Sahlin-Andersson, 1986:10). Följden är att kommuner saknar tydliga och gemensamma mål och medel rörande deras processer (Sahlin-Andersson, 1986:10).

Forssell och Jansson (2000:94) uttrycker att när det sker en kunskapsspridning om organisationer, leder det ofta till förändringar. Med andra ord förändras organisationer när de tar del av ny kunskap gällande organisationer. Kunskapsspridning är därav en viktig del i förklaringen till varför det sker organisatoriska förändringar enligt Forssell och Jansson (2000:94). När det finns uppfattningar om att det existerar problem i en organisation ger det en drivkraft för initiering och implementering av reformer som kan lösa problemen men också argument för att skingra tvivlen hos dem vars stöd behöver erhållas (Brunsson & Olsen, 1993:34). Brunsson och Olsen (1993:34) hänvisar till Sturbuck (1983) som skriver att det finns många upplevda problem i de moderna organisationerna. Problem kan ha sitt ursprung från en förändrad omvärld eller från organisationen själv internt. Brunsson och Olsen (1993:34) anser att det finns många administrativa problem men att det största problemet är skillnaden mellan hur organisationen väljer att presentera sig och hur de egentligen arbetar (Brunsson, 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:34). Brunsson och Olsen (1993:34) förklarar att administrativa reformer är det bästa medlet när organisationen upplevs ha interna eller administrativa problem.

Enligt Brunsson och Olsen (1993:36ff) måste det finnas idéer till lösningar för att driva fram en reform. De skriver att nya lösningar måste vara bättre än nuvarande lösningar, dock är detta inte ett problem då nya lösningar framstår som attraktivare än befintliga. Anledningen är att nya lösningar lovar en förbättring av både dagens läge och framtiden till skillnad från nuvarande lösning. Brunsson och Olsen skriver att den nya reformen och dess lösningar kan förmå organisationen att närma sig bilden de utåt sett presenterar. Det

bör finnas flera alternativa lösningar till ett problem för att utvidga valmöjligheterna och variationen av lösningar (Brunsson & Olsen, 1993:36ff).

Brunsson och Olsen (1993:5) hänvisar till March (1981b) och Jönsson (1989) som anser att även om reformer är vanligt förekommande och rutiniserade är det inte ovanligt att det finns en kombination av genomgripande förändringar och misslyckade reformer. Förändring i organisationer formas dels av reformatörernas intentioner men också av förändringar i organisationens omgivning (Brunsson & Olsen, 1993:23). Brunsson och Olsen (1993:5) refererar till March (1981b) och Jönsson (1989) som förklarar att alla organisationer konstant reagerar på politiska skeenden, kritik, förändringar på marknaden, ny teknologi och information, hög- och lågkonjunkturer samt på nya chefer och anställda med olika kvalifikationer. Denna typ av förändringar som stämmer överens med institutionens identitet, dess värderingar, intressen och ståndpunkter sker på rutin (March, 1981b; Jönsson, 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:5). Sådana förändringar bidrar med stabilitet och kontinuitet då de förstärker organisationens institutionella identitet, samtidigt som många små förändringar kan leda till väsentliga skillnader (Mosher, 1965; March & Olsen, 1983 i Brunsson & Olsen, 1993:5). När det kommer till större förändringar uppkommer dessa oftast av att gapet mellan organisationens faktiska prestationer och dess förväntningar samt ambitioner blir för stort och reformer blir då lösningen på detta (Cyert & March, 1963 i Brunsson & Olsen, 1993:6).

Brunsson och Olsen (1993:41) hänvisar till Brunsson, Forsell och Winberg (1989) som skriver att nya reformer ofta liknar tidigare reformer. Anledningen beror bland annat på att idéerna i den tidigare reformen inte lyckades stänga gapet mellan det önskade läget och utfallet i praktiken. En annan orsak är att idéerna i den nuvarande reformen kan vara motsatta föregående reform, men identiska med en reform längre bak i tiden (Brunsson et al., 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:41). En reform tenderar att glömmas bort eftersom synen på en reform är olika före och efter reformen har ägt rum (Brunsson & Olsen, 1993:43). En reform presenteras ofta som en dramatiskt och unik organisatorisk förändring (Brunsson & Olsen, 1993:33). Brunsson och Olsen (1993:33) påstår däremot att reformer istället bör ses som en del av den organisatoriska stabiliteten, de inte behöver ses som avbrott i organisationen utan istället som rutiner. Reformen är ofta en återkommande aktivitet i organisationer av större storlek (Brunsson & Olsen, 1993:33).

2.1.6 Trender eller virus?

Organisationers institutionella miljö påverkas ständigt av olika trender där modernisering är en av dem enligt Brunsson och Olsen (1993:10). När en reform anses vara modern har den större chans att lyckas. Vidare skriver de att i vår västerländska kultur är det kopplat till förbättring, framsteg och utveckling att vara modern, vilket gör det svårt att argumentera emot reformer som syftar till att modernisera en verksamhet. Detta begränsar dock friheten att själv välja vad reformen ska inkludera (Brunsson & Olsen, 1993:10). Vill en organisation uppfattas som normal och aktuell måste den anpassa sig efter när mode och trender förändras (Brunsson & Olsen, 1993:8). Att något moderniseras ses som ett uttryck för att samhället är på väg till ett bättre tillstånd och karaktäriseras av utveckling och mognad (Bendor, 1977; Eckstein, 1982; Offe, 1987 i Brunsson & Olsen, 1993:16). Brunsson och Olsen (1993:16) skriver att ett modernt samhälle antas vara effektivt, rationellt och förbättrat till skillnad från det omoderna och äldre samhället. När förslag och reformidéer definieras som moderna är de svåra att trotsa och de individer som trots allt utmanar dessa ses som omoderna, föråldrade, irrationella och bakåtsträvande. När ett land upplever att deras offentliga sektor befinner sig efter andra länders offentliga sektor eller den privata sektorn motiveras de till att initiera en förändring (Brunsson & Olsen 1993:16). Brunsson och Olsen skriver att anpassningar till omgivningen är en nödvändighet för att produktiviteten respektive effektiviteten ska öka. De förklarar att förändring är helt normalt och att det visar att något är modernt (Brunsson & Olsen, 1993:17).

Brunsson och Olsen (1993:10) förklarar att demokrati och effektivitet är centrala värderingar i ekonomi och politik men att balansen mellan dem kan variera mycket under kort tid beroende på vad som är på modet. Vidare skriver de att de flesta reformer under 1970-talet syftade till att göra organisationer allt mer demokratiska. Detta förändrades dock redan under 1980-talet och reformer med fokus på demokrati och medbestämmande blev allt mer sällsynta och byttes ut mot effektivitet och idealisering av den privata sektorn. Kommande reformers mål var att öka effektiviteten genom att anpassa sig efter marknadskrafter och genom att uppmuntra konkurrens (Brunsson & Olsen, 1993:10). Förändringarna av organisationer under 1980-talet där alla typer av organisationer, bland annat myndigheter och universitet, började sträva efter ekonomisk effektivitet som tidigare tillhört den privata sektorn, kan ses som försök att omdefiniera organisationer (Brunsson & Olsen, 1993:11). Brunsson och Olsen (1993:24) hänvisar till Kaufman

(1956) och Jacobsson (1964; 1966) som framhåller att den ena tidsperiodens byråkratiska ideal är nästa periods motsatta ideal. När en period strävar efter att rätta sig efter politikens föreskrifter vill följande tidsepok skapa innovationsförmåga, öka viljan att ta ansvar och initiativ samt vara mer entreprenöriell (Kaufman, 1956; Jacobsson, 1964, 1966 i Brunsson & Olsen, 1993:24). Trender kan dock också minska variationsrikedomen på lösningar baserat på den rådande acceptansen som finns för vissa lösningar och problem enligt Brunsson och Olsen (1993:36ff). Förekomsten av trender innebär således att organisationernas agerande utefter trender kommer bli omoderna en dag när nya trender uppstår och de blir då återigen i behov av att göra en ny reform. Därmed påstår Brunsson och Olsen (1993:36ff) att problem kan skapas utefter trender då trendiga problem kräver trendiga lösningar.

Ett alternativ till att se organisationers hantering av managementidéer som mode är att se det som virus (Røvik, 2011). Røvik förklarar att hans virusinspirerande teori erbjuder en mer komplex och nyanserad bild av hur organisationer påverkas av dessa idéer, till skillnad från de klassiska mode-teorierna. Røvik (2011) refererar till Abrahamsons (1996:257) definition: "Managementmodet [...] är en relativt överdriven kollektiv tro som sprids av trendsättare, en managementteknik leder till en rationell utveckling av management" (egen översättning). Det finns flera brister med att se managementidéer som mode enligt Røvik (2011), exempelvis att dessa idéer per definition är övergående och de kan användas ytligt utan att behöva förändra organisationens innersta. Røvik drar paralleller till att ikläda sig trendiga kläder för att sedan ta av dem när de inte är populära längre. Røvik (2011) hänvisar till Cox och Minahan (2006) som hävdar att trenden inte är speciellt användbara som verktyg utan kan ses som katalysatorer till en diskurs.

Røvik (2011) använder sig av virus som en metafor och sex steg som beskriver virusets utveckling, från (1) smittning, (2) immunitet, (3) replikation, (4) inkubation, (5) mutation till (6) dvala, som är applicerbara på en organisation. I det första steget, (1) smittning sprider viruset en infektion och värdcellen absorberar viruset. Det motsvarande steget för organisationen är adoption, det vill säga ett beslut inom organisationen om adoptering av managementidéer (Røvik, 2011). Till skillnad från managementmodet och dess syn på organisationer som passiva modeslavar (Kiesner, 2002 i Røvik, 2011) ser virusteorin organisationer som aktiva värdar i adoptionsstadiet (Røvik, 2011). I följande steg, (2) immunitetsstadiet, försöker värdorganismen försvara sig mot viruset (Røvik, 2011). När

de främmande idéerna möter organisationens inre och yttre försvar kan fyra konsekvenser uppstå, (a) att inte adoptera idéerna (Røvik, 2011), (b) isolering av idéerna hierarkiskt högt upp i organisationen, som inte används i praktiken (Edelman et al., 1991; Westphal and Zajac, 1998, 2001 i Røvik, 2011), (c) idéerna upphör och (d) avslag av idéerna (Røvik, 2011). Røvik (2011) beskriver valet att inte adoptera idéer, dvs immunitet, kan bero på att organisationen har negativa erfarenheter av vissa idéer och därmed undviker dem. En annan anledning är att den institutionella miljön gör så att organisationen och dess ledare har förväntningar på sig att vara moderna (Meyer & Rowan, 1977 i Røvik, 2011) vilket motsägelsefullt kan göra så att deras fokus riktas bort från implementeringen av dessa nya inkräktande idéer (Røvik, 2011). Följden blir att idéerna inte antas, isoleras eller upphör (Røvik, 2011). Om det yttre försvaret misslyckas tar det inre försvaret vid för att avslå idéer med hänvisning till att reformidéerna är för komplexa jämfört med den erfarenhet organisationen har samt att reformidéerna inte harmoniserar med organisationens normer, institutionella logik och samhällsuppdrag (Brunsson & Winberg, 1997; Wærness, 1997; Witz et al., 1999; Krumbholz & Maiden, 2001; i Røvik, 2011). I det tredje steget (3) replikation, har viruset tagit kontroll över värdorganismens celler och börjar kopiera sig själv i en snabb takt (Røvik 2011). En likvärdig företeelse sker i organisationen då de adopterade idéerna leder till att de befäster sig i organisationen. Det vill säga att idéerna omsätts i praktiken och därmed finns i organisationens struktur och dagliga aktivitet vilket skapar effekter som reproducerar sig själva. Røvik (2011) skriver att bland annat utbildning och träning av medlemmarna i organisationen gör att det nya konceptet lättare befäster sig i organisationen. Inkubation (4), är den tid det tar innan de första symptomen av viruset märks. Røvik (2011) förklarar att idéerna mognar och gradvis omsätts i praktiken och får betydande effekter jämfört med modeperspektivets flyktiga idéer. Organisationens motsvarighet till steg (5) mutation, är översättning vilket sker när olika aktörer inom organisationen försöker implementera idéerna. Røvik (2011) refererar till Westney (1987) som beskriver att de aktiva översättande organisationerna kopierar vissa saker av idéer och koncept och samtidigt negligerar, ändrar eller förstärker andra samt anpassar sig till en lokal kontext. Vidare är (6) dvala det sista steget vilket betyder att viruset har blivit kroniskt och pendlar mellan att vara aktivt respektive vilande (Røvik (2011)). Vidare påstår han att samma sak kan ske i organisationer där idéerna återfinns under en lång tid. Inledningsvis när idéerna adopteras finns en hög aktivitet i organisationen med möten och planering. I ett senare skede minskar aktiviteten,

människor är mindre involverade samt möten ebbar ut och den inaktiva fasen tar vid (Røvik, 2011).

2.1.7 Deltagande och makt

Brunsson och Olsen (1993:6) förklarar att organisationens institutionella identitet påverkas av hur behovet av reformer tolkas och av reaktionerna de skapar. Går reformen emot organisationens identitet krävs det betydligt mer ansträngning från reformens förespråkare och kräver avsevärt mer tid samt intresse för reformeringsprojektet, vilket ledarna vanligtvis inte har (Brunsson & Olsen, 1993:6). Vidare är det lättare att initiera reformer än att implementera dem. Reformerna som kräver aktivt deltagande av de som initierade reformen eller där flera olika organisationer måste samarbeta, möter särskilda svårigheter (Brunsson & Olsen, 1993:6). Brunsson och Olsen (1993:6) refererar till Christensen (1985; 1987; 1989) och Egeberg (1989b) som förklarar att det är svårt att förändra beteenden då risken finns att beteendet inte förändras på det sätt som var avsett. Vidare skriver de att omorganisationer kan ha oväntade effekter på konflikter och kommunikationen både inom och mellan organisationer. Människor inom organisationen förväntas agera utefter institutionellt bestämda värderingar, intressen, ståndpunkter och resurser. Ju starkare dessa värderingar är ju bättre kapacitet har de inblandade att fatta beslut och agera så länge de överensstämmer med organisationens identitet (Christensen, 1985, 1987, 1989; Egeberg, 1989b i Brunsson & Olsen, 1993:6). Enligt Brunsson och Olsen (1993:25) kräver en omfattande förändring att organisationen lyckas behålla människors stöd för att genomföra förändringen samt att överkomma eventuell motvilja. En förändring kommer förmodligen inte att lyckas om målen med förändringen inte är konsekventa med organisationens mål där förändringen är ämnad att genomföras (Brunsson & Olsen, 1993:25). Det råder en osäker balansgång mellan behov av förändring respektive stabilitet i den offentliga sektorn (Wolin, 1960; Lezes, 1987 i Brunsson & Olsen, 1993:24). Försöken att reformera kan i värsta fall skapa konflikter och undergräva rådande värden, identiteter samt relationer i organisationen (March, 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:24).

Vilka aktörer som får delta och varför, samt omvänt, varför vissa inte deltar i beslutsprocesser, är en väsentlig fråga som Sahlin-Andersson (1986:42) ställer sig. Det är personer med auktoritet, exempelvis kommunens högsta ledning, som får lov att starta ett projekt, som testar och analyserar ett projekts relevans från idé till möjlig implementering

(Hemingsen, 1973 i Sahlin-Andersson, 1986:42). En person som påverkar beslutsprocessen kan sägas ha inflytande och kan följaktligen ha en indirekt påverkan på beslutet (Sahlin-Andersson, 1986:42). Sahlin-Andersson (1986:42) refererar till Bacharach och Lawler (1980) som påstår att det finns olika grader av inflytande en aktör kan ha. Politiker i en kommun kan sägas ha hög auktoritet när det kommer till viktiga beslut (Sahlin-Andersson, 1986:42). Även om tjänstemännen i kommunen fattar många av de dagliga besluten är dessa inte definitiva utan politikerna måste auktorisera processen. Vidare förklarar Sahlin-Andersson att ur en politisk synvinkel beror de tagna besluten på vem som har makt att genomföra dem oavsett om det är löpande beslut eller bekräftelsen av dessa beslut. Det är vanligt att konflikter förekommer i beslutsprocesser och att organisationer antingen löser problemen eller undviker dem för att ta sig vidare i processen (Sahlin-Andersson, 1986:42). Det är bland annat organisationens uppbyggnad, det vill säga struktur och regler, som påverkar och begränsar vem som får delta när beslut tas (Sahlin-Andersson, 1986:46). Sahlin-Andersson (1986:46) hänvisar till March och Olsen (1976) som anser att bara för att en aktör deltar i ett beslut betyder det inte att aktören i fråga har ett intresse för beslutet utan deltar för hen måste eller förväntas att göra det.

I politiska organisationer är människor rekryterade utifrån principen att de inte delar vissa värderingar som stöds av andra medlemmar (Brunsson, 2000:149). Vid rekrytering till politiska organisationer är konflikt grundläggande och en nödvändighet som bör upprätthållas. Konflikt anses legitimera organisationen genom att representera och ta hänsyn till olika värderingar, övertygelser och intressen som råder i dess miljö. Denna typ av organisation institutionaliserar därmed konflikt (Brunsson, 2000:150). Politiska organisationer uppnår legitimitet genom representation och genom att avspegla olika värden, övertygelser och intressen i den rådande omgivningen (Brunsson, 2000:150).

2.1.8 Implementering

Det behöver inte vara komplicerat att initiera en reform men det är däremot betydligt mer problematiskt att implementera den vilket kan vara en av anledningarna till att endast ett fåtal reformer lyckas (Brunsson & Olsen, 1993:33). Vidare beskriver Brunsson och Olsen (1993:43) att när reformer initieras är dess idéer förenklade i förhållande till verkligheten. När idéerna väl implementeras kännetecknas de ofta av en ökad komplexitet i praktiken, vilket leder till att konflikter, svårigheter och motsägelser ökar. Den ursprungliga idén

är i praktiken inte så enkel och tydlig att implementera som den först verkade (Brunsson & Olsen, 1993:43). Brunsson och Olsen (1993:19) klargör att förutom att de som önskar införa nya reformer kan möta svårigheter vid implementering, finns det tillfällen och omständigheter som gör att reformatörerna blir ineffektiva. De som initierar reformerna kan sakna förmågan att formulera mål som är stabila, exakta och konsistenta. Vidare skriver Brunsson och Olsen att deras analytiska förmågor kan överskuggas av situationens komplexitet eller förändringstakten och de kanske inte har makten att kunna implementera sina val. När det gäller institutionell analys av en politisk organisation måste hänsyn tas till dess bundna moral, intelligens och makt (Brunsson & Olsen, 1993:19).

Ur en normativ synvinkel bör de som vill få till stånd en framgångsrik reform inte motsätta sig samhällets trender, enligt Brunsson och Olsen (1993:22f). De bör istället förändra organisationen så att den följer samhällets rådande långsiktiga trender, både inhemska och internationella trender. Vidare förklarar Brunsson och Olsen (1993:22f) att det dock förekommer att vissa reformatörer i extrema fall försöker konformera den offentliga förvaltningen till trender och krav som står i konflikt med varandra och är oförenliga. Reformatörernas avsikter, organisationens responser och omgivningsfaktorer påverkar hur framgångsrikt utfallet av en moderniseringsreform blir. Brunsson och Olsen skriver att personerna bakom reformen bör undvika att ha planer som är vaga och dåligt definierade. Det är mer sannolikt att reformen lyckas väl om planerna är fokuserade och väldefinierade (Brunsson & Olsen, 1993:22f).

2.1.9 Irrationalitet

Brunsson (2000:3) förklarar att irrationalitet har en högst viktig roll och fundamental plats för beslutsfattande inom organisationer och för organisatoriskt handlande. Effektiva beslutsprocesser går emot alla regler för rationellt beslutsfattande (Brunsson, 2000:22). Irrationalitet lägger en bra grund för organisationers agerande (Brunsson, 2000:22f). Är det önskvärt att beslut ska generera i agerande är irrationalitet mer funktionellt än rationella beslutsprocesser (Brunsson, 2000:26). Brunsson (2000:21) fastslår att beslut kan tas utan att det genererar handling och handling kan ske utan att beslut har fattats. Denna relation mellan beslutsfattande och handling kan förklara varför beslut kan avvika från normativ rationalitet (Brunsson, 2000:21). Ju starkare förväntningar, motivation och engagemang som är införlivade i beslutet, ju större styrka har beslutet till att resultera i

ett tänkt utfall (Brunsson, 2000:22). Sannolikheten för att en åtgärd realiserar påverkas av beslutsprocessens utformning (Brunsson, 2000:22). Börjar människor se beslutsfattande som sin enda uppgift kan det leda till att de slutar bry sig om dess utförande eller gör antagande om att det kommer ske av sig självt, i dessa situationer ses beslutsfattandet som slutprodukten (Brunsson, 2000:27).

Brunsson (2000:23f) skriver att alla beslutsfattare som vill fatta rationella beslut förväntas beakta och utvärdera alla möjliga alternativ, dess konsekvenser samt för- och nackdelar. Brunsson (2000:24) hänvisar till Hoffman (1968) som beskriver att ett sådant beteende resulterar i osäkerhet, förvirring, tvivel och konflikter mellan beslutsfattarna. Rationellt beslutsfattande där så många alternativ som möjligt bör utvärderas blir därmed omöjligt i verkligheten (Brunsson, 2000:23). Därmed begränsas valmöjligheterna vanligtvis till två alternativ samt att det händer att beslutsprocesser endast utgår från enskilda alternativ (Brunsson, 2000:23). Detta grundas sig i att om människor upplever att det finns en osäkerhet kring om ett alternativ är en bra idé eller ej, är de mindre villiga att genomföra idén eller att engagera sig i att främja dess framgång (Brunsson, 2000:23). Råder det osäkerhet kring vilken åtgärd som ska utföras behöver de upprätthålla motivation för flera möjliga utfall, vilket urvattnar motivationen för dem alla (Brunsson, 2000:23). Brunsson (2000:23) skriver att detta kan bemötas på två olika sätt. Beslutsfattare borde redan i ett tidigt stadie överge idéer med liten chans att bli valda för att undvika att dessa påverkar beslutsprocessen (Brunsson, 2000:23). Idéer som tydligt är fullkomligt oacceptabla och inte har en chans att vinna har dock inte dessa negativa effekter (Brunsson, 2000:23). De kan istället användas som en strategi för att öka engagemanget och motivationen för ett annat alternativ (Brunsson, 2000:23). Brunsson (2000:23) skriver att detta är en vanlig metod för att belysa det andra alternativets fördelar. Osäkerhet för ett alternativ kan övervinnas genom att enbart positiva konsekvenser av ett alternativ lyfts fram medan negativa konsekvenser tystas ned (Brunsson, 2000:24).

2.2 New Public Management

Som tidigare nämnt i inledningen, myntade Christopher Hood begreppet New Public Management (Hood, 1991). Hood fastslog år 1991 att NPM var en av de största internationella trenderna inom public administration och förklarade att NPM uppkommit genom fyra administrativa så kallade megatrender. De fyra megatrenderna utgörs av (1) ett försök att sakta ner eller omvända tillväxten av den offentliga sektorn, (2) en övergång

till privatisering och bort från statliga institutioners kärnverksamhet och (3) utveckling av automatisering, särskilt inom informationstekniken, produktion och vid distributionen av offentliga tjänster, samt (4) utveckling av den internationella agendan med fokus på frågor som berör public management (Hood, 1991).

Det finns flera anledningar till att NPM blev populärt och dess framväxt kan tolkas på olika sätt, exempelvis att nya administrativa reformer uppkom och var på modet under en period (Hood, 1991). Den mest lovande förklaringen har dock sin grund i att NPM är en universellt användbar administrativ filosofi som kan delas i två huvudspår. Den första handlar om att NPM är möjlig att anpassa till olika organisationer, regleringsnivåer och länder. Den andra utgår från att NPM är ett apolitiskt ramverk som kan användas oavsett politisk utgångspunkt och situation (Hood, 1991). NPM ses som lösningen på de flesta problem och har införlivats i den offentliga förvaltningen med den privata sektorn som förebild med marknadens logik (Agevall, 2005:21). De nya marknadsmässiga principerna tar sig uttryck genom löner baserade på prestation, decentraliserat budgetansvar, interna marknader, tidsbegränsade avtal samt konkurrens mellan olika enheter (Agevall, 2005:21).

Hood (1991) har definierat sju förordningar som framgått ur de flesta diskussioner om NPM från olika kommentatorer och förespråkare. Majoriteten av dessa doktriner gick att finna i de flesta OECD länder under 1990-talet trots att de sju elementen ej var lika närvarande överallt. Då de är baserade på olika intellektuella ursprung är de därmed inte heller fullkomligt konsekventa (Hood, 1991). De sju doktrinerna återfinns i en tabell i Christopher Hoods artikel "A Public Management for All Seasons?" från år 1991 och återges översatta till svenska av oss nedan. Doktrinerna belyser att den offentliga sektorn bland annat ska styras av "Hands-on professional management" med en aktiv och synlig diskretionär kontroll av organisationer från betydelsefulla personer i toppen av hierarkin, med befogenhet att leda och där ansvarigheten kräver tydliga instruktioner och ansvarstagande för ens handlingar (Hood, 1991). Vidare uttrycker Hood (1991) att det är viktigt att det ska finnas tydlig standard och mätning av prestationer och definierade mål inom NPM. Det ska även finnas indikationer på framgång, företrädesvis uttryckt i kvantitativa termer, med tydligt uppsatta mål för att säkerställa effektivitet. NPM lägger stor vikt på "output controls" och betonar resursallokering och mätbara prestationer som ska vara kopplade till belöningar. Vidare skriver Hood (1991) att det ska finnas ett större

fokus på resultat än tillvägagångssättet samt att NPM anser att styrning utifrån centraliserad byråkrati bör upplösas. Dessutom vill NPM dela upp den offentliga sektorn till en större uppdelning av enheter. Tidigare monolitiska enheter ska delas upp och organisationens centralt styrda enheter som är specialiserade i olika funktioner ska åtskiljas till olika företagsenheter runt decentraliserade budgetar och befatta sig med varandra på en "armlängds avstånd" (Hood, 1991). Den offentliga sektorn ska förändras och få ökad konkurrens och organisationen ska sträva efter löpande kontrakt och offentliga upphandlingar (Hood, 1991). Rivalitet ses som nyckeln till lägre kostnader och högre standard inom NPM och den privata sektorns styrning och ledning framhålls samt att den militära ledarstilen inom offentlig sektor ska frångås. Vidare förklarar Hood (1991) att det ska finnas en större flexibilitet vid rekrytering och utdelning av belöningar samt större användning av PR-tekniker. Beprövade styrningsmetoder som används i den privata sektorn ska användas inom den offentliga sektorn. NPM betonar ekonomisk disciplin och återhållsamhet av resurser och beskriver att direkta kostnader ska skäras ned, arbetsdisciplinen ska höjas och fackliga krav motstås (Hood, 1991). Den offentliga sektorns resursbehov ska även kontrolleras och organisationen ska kunna "göra mer med mindre" resurser (Hood, 1991).

Wolfgang Drechsler (2005), en av kritikerna till NPM, hävdar att det var möjligt att tro på NPM:s lönsamhet under 90-talet trots dåvarande kritik, men att det under 2000-talet inte längre är en lönsam idé. Vidare anser han att det inte finns några empiriska bevis som talar för att NPM införlivat i reformer har föranlett till ökad produktivitet eller optimering av välfärden. NPM bygger på neo-liberala grunder och målet är att statens roll ska begränsas i största möjliga mån (Drechsler, 2005). Vidare uttrycker Drechsler att aktiviteter i den offentliga sektorn ska, om de nödvändigtvis behöver existera, göras effektiva utifrån ett marknadsmässigt perspektiv enligt NPM. Drechsler (2005) förklarar att NPM utgår från föreställningen att allt är möjligt att mäta och kvantifiera och att det som inte går att mäta, det vill säga kvalitativa bedömningar, inte ses som relevanta. Människans beteende och handlande utgår därav från egenintresse och vinstmaximering enligt NPM (Drechsler, 2005).

2.3 Tillitsbaserad styrning

Under de senaste årtiondena har de offentliga förvaltningarna präglats av decentralisering och delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation, med tyngdpunkten på

mål- och resultatstyrning och uppföljning (Dir, 2016:51). Det har uppmärksammats att den offentliga styrningen i förvaltningarna lider av vissa brister såsom att ej beakta verksamhetens förutsättningar och att ej tillgodose medborgarna genom avsaknad av tillit till de anställdas kompetens och förmåga vid verksamhetsstyrning (Dir, 2016:51). Andra problem som har uppdagats i den offentliga styrningen är ett ökat fokus på administration och dokumentation samt en hård detaljkontroll av medarbetare (SOU, 2017:56). Regeringen anser att det finns ett behov för tillitsfull styrning gällande välfärdstjänsterna som grundar sig i att aktörerna har ett gemensamt förtroende för varandra (Dir, 2016:51). Detta uppdrag syftar till att främja kommunerna och landstingens utvecklingsarbete vilket specificeras i regeringens kommittédirektiv (Dir, 2016:51).

Melbi, Hansson och Larsson (2018) uttrycker att det är aktuellt att vara kritisk mot offentligt finansierad verksamhet. De skriver att det år 2015 tillsattes en programberedning av styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att studera för- och nackdelar med nuvarande styrsystem i den offentligt finansierade verksamheten, där kommuner ingår. Programberedningen har bland annat studerat vilka konsekvenser NPM medfört, såväl positiva som negativa. Kritikerna pekar ofta ut NPM som en mindre lyckade styrform i dagens styrsystem (Melbi, Hansson & Larsson, 2018). Ökade mätningar har bidragit till allt mer administration där det som mäts inte alltid anses vara relevant för att styra en kommunal verksamhet (Melbi, Hansson & Larsson, 2018).

Louise Bringselius, docent vid Lunds universitet och forskningsledare i Tillitsdelegationen, har beskrivit tillitsbaserad styrning som att "Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom att öka handlingsutrymmet i mötet mellan medborgare och medarbetare" (Bringselius, 2018:61). Vidare beskriver Bringselius att tillit bör omfatta hela styrkedjan, från folkvalda politiker till nyttjande medborgare. Hon hävdar att tillit utgår från att det inte behövs mer styrning utan att lösningen istället kan vara mindre styrning. Rätt förutsättningar och handlingsutrymme krävs för att kunna anpassa en verksamhet efter dess lokala förutsättningar (Bringselius, 2018:63). Bringselius lyfter fram tillitsbaserad styrning som ett tredje alternativ istället för styrning utifrån ett marknadsperspektiv med fokus på konkurrens eller hierarki med fokus på regleringar (Bringselius, 2018:63). Vidare förklarar hon att medarbetare i offentlig sektor hindras från att hjälpa medborgare på ett optimalt sätt för att de hindras av stora mängder mål och indikationer i styrningen,

ökad administrativ börda, detaljreglering, stuprörstänkande och krympande handlingsutrymme (Bringselius, 2018:13). Tillitsbaserad styrning är därför framtaget som ett svar på denna kritik och har även fått ett ökat intresse inom den internationella forskningen på senare år (Bringselius, 2018:13).

Bringselius föreslår följande definition av tillitsbaserad styrning och ledning “Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet” (Bringselius, 2018:66). Bringselius (2018:71) förklarar att tillitsbaserad styrning betonar att när en verksamhet delar upp det övergripande målet i alltför många delmål finns det en risk att det övergripande ändamålet går förlorat. Blir det huvudsakliga målet splittrat leder det in verksamheten mot detaljstyrning och fokus flyttas bort från brukaren. För att minska denna onödiga formalisering och detaljstyrning behöver värderingsstyrda organisationer utvecklas (Bringselius, 2018:71). Samverkan och helhetsperspektiv är också något som betonas inom tillitsbaserad styrning för att få både den offentliga- och privata sektorn att samarbeta bättre samt den statliga, kommunala, regionala och landstingsverksamheten (Bringselius, 2018:67). Vidare lyfter Bringselius fram att tillit alltid måste förtjänas, grundtanken är att nya relationer bör inledas med tillit istället för med misstro. Detta bör göras utan att en naiv tilltro till medarbetarna uppstår, det handlar om att hitta en balans (Bringselius, 2018:77). För att uppnå tillit är gemensamma värderingar och positiva förväntningar grundläggande. Det kräver stödjande ledarskap och att rätt förutsättningar tillhandahålls av cheferna (Bringselius, 2018:74).

Bringselius (2018) har tagit fram sju vägledande principer för tillitsbaserad styrning. Dessa tydliggör hur man kan leda och styra med hjälp av tillit i praktiken och visar hur olika attribut behöver känneteckna verksamheten (Bringselius, 2018:67). De sju principerna belyser medborgarfokus, öppenhet, delegering, nära stöd, helhetsansvar, kunskap och tillit (Bringselius, 2018:61). Bringselius (2018:70) skriver att innebörden av dessa principer har lyfts fram både i forskning och diverse utredningar i exempelvis SOU 2008:118; SOU 2013:40; SOU 2016:2; SOU 2017:48. De sju vägledande principerna belyser bland annat att man ska “Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar” (Bringselius, 2018:68). Hon beskriver

att tillit har en tendens att bli självfödande och resultera i goda prestationer vilket därför bör vara utgångspunkten i nya relationer. Misstro mot varandra leder lätt till att man fastnar i en ond spiral. Tillitsbaserad styrning och ledning lägger stor vikt vid att varje beslutsnivå aktivt ska arbeta för att bygga tillitsfulla relationer. Enligt tillitsbaserad styrning ska man "Sätta medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på" (Bringselius, 2018:68). Här finns en strävan efter att ta tillvara på medborgarnas kunskap och erfarenheter för att bättre förstå hur verksamheten upplevs utifrån, av de som drar nytta av välfärdssektorns tjänster. Hänsyn tas till detta när styrning och ledning utformas samt när verksamheten utvecklas. I den tillitsbaserad styrningen är fokus att "Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik" (Bringselius, 2018:68). För att främja tillit i organisationen bör informationsspridning, kritik och förbättringsförslag införas i kulturen. Kommunikation utanför den formella beslutslinjen och öppenhet för oliktankande medför att medarbetare och chefer upplever större psykologisk trygghet vilket främjar kreativitet, innovation och en välfungerande psykosocial arbetsmiljö (Edmondson, 2004; Nembhard & Edmondson, 2006 i Louise Bringselius, 2018). "Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten" (Bringselius, 2018:69) är även något som framhävs inom tillitsbaserad styrning. Det bör finnas stödfunktioner ute i verksamheten nära medarbetarna och cheferna där ett kvalificerat professionellt beslutsstöd och lämpligt administrativt och psykosocialt stöd bör finnas i kärnverksamheten. Vikten av att "Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande men var också tydlig kring mandat och skapa förutsättningar" (Bringselius, 2018:69) betonas också. Lägre beslutsnivåer bör få möjlighet till medbestämmande när beslut tas på högre nivåer. Hänsyn måste dock tas till lokala förutsättningar samt att det bör finnas tydliga mandat och ramar för att generera en positiv upplevelse av medbestämmandet. Tillitsbaserad styrning ska "Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser, dvs. medledarskap" (Bringselius, 2018:70). Helhetsansvar och systemsyn bör uppmuntras på alla nivåer inom organisationen. Samverkan krävs mellan olika aktörer för att möta medborgarnas behov, det förutsätter dock att det finns en öppenhet för kritik och förbättringsförslag. Genom att sträva efter bredare mål och större ansvarsområden motverkas det stuprörstänk som uppstått av den snäva mål- och resultatstyrningen. Det anses även viktigt att "Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet" (Bringselius, 2018:70).

Kunskap och kompetens är grundläggande i tillitsbaserad styrning. För att verksamheten ska förtjäna att få tillit i sina interna och externa relationer är det viktigt att garantera att den bedrivs på ett kompetent sätt. Aktivt lärande och kunskapsutveckling genererar en kompetent organisation med gott självförtroende och skapar tillit till verksamheten från sin omgivning.

2.4 Teoretisk reflektion

Detta avsnitt avser att tydliggöra vårt val av teorier. Teorins tre avsnitt utgår från institutionell teori, New Public Management samt tillitsbaserad styrning. Vi vill belysa att Hoods (1991) New Public Management och Bringselius (2018) tillitsbaserade styrning utgår från ett empiriskt fenomen och därmed ej kan likställas med de valda teman inom institutionell teori, utan de befinner sig på olika teoretiska nivåer. New Public Management och tillitsbaserad styrning har framkommit genom empiriska undersökningar men framstår idag som välkända teorier inom den offentliga sektorn. Trots att den institutionella teorin, NPM och tillitsbaserad styrning befinner sig på olika nivåer anser vi att de tillsammans bidrar med förståelse för hur implementeringen av en ny styrning kan se ut, genom att vi beaktar hur olika styrtrender kan inverka på styrningen. Det är tack vare detta vi har valt att använda oss av dessa tre olika teorier då de fyller olika funktion i studien och används på olika sätt. Institutionell teori kan därmed hjälpa oss att förstå de senaste styrtrenderna NPM och tillitsbaserad styrning. De båda styrtrenderna är aktuella samt valda utifrån intresset att de bland annat har motsatta grundidéer i flertalet avseenden. Trots vår redogörelse för vår användning av teorin vill vi klargöra att vi är medvetna om att vi kan upplevas som inadekvata genom att vi använder två trender, som kan tolkas som empiriska fenomen uttryckta av Hood (1991) och Bringselius (2018), jämfört med de valda institutionella teorierna som har en starkare teoretisk grund.

Vid valet av institutionell teori valde vi den teori vi ansåg relevant för att kunna studera implementeringen av en ny styrning i en kommun. Vi valde att tematisera den institutionella teorin i nio områden för att tydliggöra och belysa de delar vi fann relevanta inom den institutionella teorin. Avsikten är att tydliggöra för läsaren hur dessa olika delar hänger ihop för att öka läsarens förståelse av den valda institutionella teorin. Intentionen är därmed ej att dela upp den institutionella teorin för att använda den som en checklista mot vilka likheter vi kan finna i en kommuns agerande, utan enbart för att tydliggöra och

kunna lyfta fram olika aspekter i en kommuns agerande. Vi inleder med underavsnitt 2.1.1 Synen på organisationer, för att belysa hur organisationer kan ses som socialt konstruerade fenomen. Genom detta underavsnitt belyser vi utifrån institutionell teori varför människor i organisationer agerar som de gör och vad det är som driver dem att ständigt förändras. Därmed hjälper underavsnittet oss att förstå varför en kommun agerar som de gör i ett förändrings- och implementeringsarbete. Vidare behandlar vi den institutionella teorin Isomorfism i underavsnitt 2.1.2 där vi har valt att belysa tre intressanta aspekter som förklarar hur det kommer sig att allt fler organisationer liknar varandra och blir allt mer homogena. Avsnittet är tänkt att öka förståelsen för hur organisationer svarar på sin omgivning. Att studera hur en kommun påverkas av informell och formell press från exempelvis regeringen fann vi högst relevant då en kommun måste följa lagar och ta hänsyn till rättsliga åtaganden. Vidare fann vi intresse i att se om en kommun imiterar andra liknande organisationer de anser framgångsrika samt om organisationens agerande kan förstås genom att anställda har liknande bakgrund och utbildning och därav har liknande uppfattning och tillvägagångssätt i sitt agerande. Decoupling i underavsnitt 2.1.3 valdes ut då detta är en framstående del i institutionell teori som belyser att organisationer kan agera på olika sätt internt och externt, därmed behöver inte den externa bilden av organisationen stämma överens med vad som sker i praktiken. Detta ansåg vi intressant att undersöka för att se om kommunens förändringsarbete utförs på det sätt som sägs utåt. Vidare valdes Hyckleri i underavsnitt 2.1.4 ut då hyckleri är ett tillvägagångssätt som kan användas för att hantera intressen som strider mot varandra i en organisationen. Vi vill med hjälp av denna teorin försöka förstå om chefer och politiker i en kommun använder sig av hyckleri, för att se om organisationen kompenserar för att beslut ej utförs, genom att kompensera för agerande i motsatt riktning. I följande underavsnitt 2.1.5 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer, belyses som förstås av rubriken, uppkomsten av en reform eller förändring. Detta avsnitt valdes då vi finner det relevant att i vår studie undersöka varför förändringen uppkom och hur den tog sig uttryck. Vi vill med avsnittet gå djupare in på vilka element som driver fram en förändring för att skapa oss grundläggande förståelse till varför förändringar uppkommer. I underavsnitt 2.1.6 Trender eller virus?, valdes trender som teori då vi vill öka förståelsen för om en kommuns rädsla för att bli omodern får den att följa trender för att uppfattas som modern och normal. Då vi har en förförståelse för en av studiens två trender, NPM, som är en relativt ny trend, finner vi det relevant att undersöka om NPM tillsammans med den senaste trenden tillitsbaserad styrning, har

någon inverkan på en kommuns nya styrning. Genom att beakta Røviks (2011) syn på managementidéer som virus ger det oss möjlighet att studera hur långt kommet kommunens förändrings- och implementeringsarbete är och hur djupt rotat det har blivit. Vidare är underavsnitt 2.1.7 Deltagande och makt, en relevant del av institutionell teori för vår studie då medarbetarnas deltagande är en stor del av ett förändrings- och implementeringsarbete. De anställdas delaktighet avgörs i sin tur av rådande maktförhållanden som avgör vem som har rätt att ha åsikter och påverka implementeringen. I underavsnitt 2.1.8 Implementering behandlas just implementering vilket vi bedömer vara grundläggande eftersom vi studerar just implementeringen av en ny styrning. Enligt teorin kan implementering vara komplext vilket gör det relevant att undersöka hur chefer och politiker i studien uppfattar implementeringen av en ny styrning. I underavsnitt 2.1.9 behandlas Irrationalitet som är en institutionell teori med en intressant synvinkel som handlar om att irrationellt agerande är mer effektivt och funktionellt än rationellt beslutsfattande. För att kunna studera hur en kommun går till väga för att genomföra sina beslut och komma fram till implementering av en ny styrning är det därför av intresse att förstå hur irrationellt beslutsfattande kan te sig.

Vi är medvetna om att det finns olika vägar att gå utöver den institutionella teori vi har valt. Exempelvis har vi valt att ej skriva om institutional logics, trots att det är den senaste forskningsfronten inom institutionell teori (Thornton & Ocasio, 1999). Vi har istället valt att fokusera på andra aspekter av institutionell teori. Vi har valt att fokusera på teoretiker som exempelvis Meyer och Scott (1977) och DiMaggio och Powell (1983) som kompletteras med de modernare nordiska författarna Brunsson och Olsen (1993) och Sahlin-Andersson (1986). På grund av den utrymmes- och tidsram studien har var vi tvungna att göra en avgränsning av vilken relevant institutionell teori studien borde utgå från, utifrån vårt syfte. Vi är dock medvetna om att fler teorier samt forskare hade gagnat studien och gett den en bredare och djupare teoretisk referensram.

3. Metod

I följande kapitel presenteras våra ontologiska och epistemologiska ståndpunkter som har format studien. Därefter följer en redogörelse av studiens upplägg samt tillvägagångssättet vid insamling av empiriskt material med val av respondenter och analysmetod. Vidare presenteras vår litteratursökning och partiskhet, samt att kvalitetsmåttan trovärdighet och äkthet beaktas. Avslutningsvis kommer kapitlet att behandla etiska aspekter och förhållningssätt samt individuella bidrag.

3.1 Ontologisk och epistemologisk redogörelse

Likt Sandberg beskriver i Sjöstrands, Sandbergs och Tyrstrups (1999:42) antologi, är en social verklighet färgad av människors kulturella, historiska och språkliga förståelse, därav är det ej möjligt att framställa objektiva beskrivningar av verkligheten. Vidare beskriver de att verkligheten ständigt förändras under de sociala samspel som råder under förhandlingar, diskussioner och samtal mellan människor. Vilket tidigare nämnts framhäver Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) att organisationer kan ses som socialt konstruerade fenomen och att reformer i den offentliga sektorn kan tolkas som försök att utforma organisationen. Implementeringen av en ny styrning inom en kommunal verksamhet kan därmed sägas utgöra ett socialt samspel då flera människor kommer samman genom förhandlingar, diskussioner och samtal för att genomföra implementeringen, därav har vi en subjektiv syn på världen. Subjektiviteten kommer till uttryck genom att vår avsikt är att studera en kommuns implementering av en ny styrmodell, där utvalda chefer och politiker har sin egna syn och uppfattning om världen som vi kommer att beakta. Vidare har vi en icke-dualistisk ståndpunkt där person och verklighet anses samverka i en oseparatorbar relation (Sandberg i Sjöstrand, Sandberg & Tyrstrup, 1999:40f). Det är nödvändigt för vår forskning att person och verklighet antas vara beroende av varandra då studiens utgångspunkt grundar sig i att människor har olika uppfattning om verkligheten och att organisationer formas av människor. Denna utgångspunkt har vi då människor inom den kommunala verksamheten påverkar hur implementeringen genomförs och hur dess utfall blir. Därav samspelar individer och verklighet i en oseparatorbar relation då världen påverkas av hur människor agerar.

Detta leder oss in på vikten av att skapa förståelse för studiens utgångspunkt och därmed redogör vi för våra ontologiska och epistemologiska ställningstaganden. Alvesson och

Sköldberg (2017:19) framhåller vikten av ontologi och epistemologi för att skapa medvetenhet om hur verkligheten betraktas och om hur kunskap konstrueras. Trots att vi är två individer som skriver denna uppsats, delar vi samma ståndpunkt vad gäller ontologi och epistemologi. Med undantag av att vi har olika bakgrund och bär med oss olika erfarenheter från vår uppväxt har vi mycket gemensamt, vilket har format vår syn på världen. Vi har båda deltagit i samma universitetsutbildning vilket har givit oss en likvärdig akademisk bakgrund som har formats av ett vetenskapligt tankesätt som har genomsyrat hela vår utbildning. Detta har därmed format vår syn på världen. Vi delar uppfattningen om att världen är komplex och har förståelse för att människor har olika uppfattningar, upplevelser och erfarenheter. Detta medför att människor har olika åsikter och synsätt på världen som vi interagerar med, vilket formar en socialt konstruerad verklighet. Vårt synsätt på världen stämmer därmed överens med den ontologiska ståndpunkten konstruktionism (Bryman & Bell, 2017:53). Konstruktionismen går således emot den objektivistiska synen om att organisationer är på förhand givna enheter och att sociala aktörer uppfattar organisationer som en yttre verklighet de ej kan påverka eller kontrollera (Bryman & Bell, 2017:53). Som konstruktionistiskt inspirerade utgår vi istället från att sociala företeelser och deras mening kontinuerligt skapas av sociala aktörer och deras interaktioner, samt att de befinner sig under ständig förändring (Bryman & Bell, 2017:53). Den sociala verkligheten utgör även konstruktioner baserade på specifika fall som ej kan generaliseras eller anses vara slutgiltiga (Bryman & Bell, 2017:53). Detta bekräftas även av Ahrne och Svensson (2015:26f) som skriver att kvalitativ forskning är svår att generalisera till andra områden och miljöer. Då vår studie utgår från en specifik kommunal verksamhet är vi medvetna om att det är svårt att överföra vår kvalitativa studie till andra organisationer eller miljöer, vilket medför att det kan uppstå svårigheter att jämföra vår studie med andra liknande studier (Ahrne & Svensson, 2015:26f).

Genom att redogöra för vårt epistemologiska ställningstagande ämnar vi att ta ställning till vad som anses som godtagbar kunskap inom vårt valda ämnesområde samt om verkligheten kan studeras utefter samma principer, metoder och verklighetsbild som naturvetenskapen (Bryman och Bell, 2017:47). Som tidigare nämnt har synen på hur en kommun bör styras varierat under de senaste decennierna (Hood, 1991; Jacobsson, 1994:22f; Pihlgren & Svensson, 1994:9ff; Czarniawska & Solli, 2014; SOU, 2017:56; Bringselius, 2018). Förändringen av moden och organisationers styrning kan därmed

tolkas som att styrning inte är något konstant, utan att den befinner sig i ständig förändring. Detta visar även Brunsson och Olsen (1993:4) på när de hänvisar till March och Olsen (1984; 1989) och förklarar att organisationer avspeglar värderingar, intressen, åsikter, förväntningar och resurser. Därav anser vi att människor påverkar organisationers utformning och ej kan anses vara naturvetenskapliga objekt där människor är objektiva till sin omgivning. Vidare utgår vi från att skapa förståelse för hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser det får för ett utvalt antal medarbetare när vi studerar en kommunal verksamhet och analyserar respondenternas utsagor. Vår förståelseinriktade utgångspunkt lämpar sig följaktligen väl till det epistemologiska ställningstagandet interpretativism, även kallat tolkningsperspektivet, som Bryman och Bell (2017:49) redogör för. Tolkningsperspektivet tar till skillnad från positivismen hänsyn till skillnaden mellan människor och naturvetenskapliga studieobjekt (Bryman och Bell, 2017:49). Vi är således inte objektiva liksom positivismen då vi studerar människors olika uppfattningar av implementeringen av en ny kommunal styrning och vilka konsekvenser den har medfört. Dessa medarbetares personliga uppfattningar grundar sig på deras egen uppfattning om verkligheten och kan därav ej anses spegla en objektiv sanning. Studiens avsikt är således inte att försöka finna en objektiv kunskap, utan utgår endast från de valda medarbetarnas berättelser som därmed ej kan generaliseras till den studerade kommunen i sin helhet. Vi vill ytterligare belysa att vi i vår egen roll som författare är en del av tolkningsperspektivet, eftersom hur vi är som individer påverkar hur vi tolkar de olika medarbetarnas utsagor om implementeringen av den nya styrningen.

3.2 Kvalitativ forskningsmetod

Som konstruktionistiskt inspirerade utgår vi från att skapa förståelse för hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser det får för ett utvalt antal medarbetare, vi har således inga intentioner att mäta eller kvantifiera vårt insamlade material. Tyngdpunkten ligger istället på att förstå hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser denna förändring har medfört, genom att studera ett antal utvalda chefer och politikere uppfattningar. Den forskningsmetod som bäst överensstämmer med vårt förhållningssätt är den kvalitativa idétraditionen där utgångspunkten är att vara tolkande och använda ord istället för statistiskt underlag (Tesch, 1990; Denzin & Lincoln, 1998 i Allwood, 2004:13). Den kvalitativa ansatsen passar till studier där fokus ligger på att studera mänskligt beteende (Hansson i Allwood,

2004:58), vilket stämmer överens med vår studie där vi undersöker vilka upplevelser och uppfattningar respondenterna har. Vidare är tolkning ett viktigt element i kvalitativ forskning, där avsikten inte bara är att forskaren själv ska förstå utan även att forskaren ska tillhandahålla ett register av tolkningar som har betydelse för andra som är intresserade av samma fenomen (Alvehus, 2013:22). Utifrån vår teori kan vi se att styrning inte är något konstant utan att det ständigt förändras och påverkas av trender. Det är därför svårt att studera detta fenomen ur en objektiv synvinkel vilket gör att en kvalitativ metod är mer lämplig att använda än en kvantitativ.

3.3 Tolkningsmodell

Det finns tre olika förklarings- och tolkningsmodeller som används vid tolkning av resultat, det vill säga deduktion, induktion och abduktion (Alvesson & Sköldberg, 2017:12). En deduktiv ansats utgår från teori med hypoteser som sedan prövas mot studiens insamlade material (Alvehus, 2013:109). Den motsatta tolkningsmodellen induktion utgår istället från det empiriska materialet för att kunna generera slutsatser (Alvehus, 2013:109). Det tredje sättet, abduktion är en tolkningsmodell som har en del kännetecken från både deduktion och induktion samt egna särdrag (Alvesson och Sköldberg, 2017:13). Vidare innehåller abduktion förståelse till skillnad från deduktion och induktion eftersom det är möjligt att gå tillbaka till teorin och utveckla samt korrigera den allt eftersom studien fortlöper (Alvesson & Sköldberg, 2017:13). Vi har under studien gått tillbaka och alternerat mellan teorin och empirin allt eftersom vi har fått en ökad förståelse för ämnet vi studerar. Som konstruktionistiskt inspirerade ämnar vi att skapa förståelse för det ämne vi studerar vilket sammanfaller väl med en abduktiv ansats som har samma förhållningssätt. Vidare förklarar Alvesson och Sköldberg (2017:14) att abduktion kan innehålla en teoretisk förförståelse vilket gör att nya mönster kan upptäckas. Då vi tidigare läst en kurs i Public Management har vi en förförståelse av ämnet och en grund att stå på för att kunna utveckla vår kunskap. Vi anser därmed att en abduktiv ansats är den mest lämpliga förklaringsmodellen för studien.

3.4 Val av kommun

Vi har valt att studera Växjö kommun då de nyligen infört en ny styrmodell med ett processororienterat arbetssätt inför budgetåret 2018, som kallas för styrmodellen. Växjö kommun valdes då en av författarna tidigare haft anställning på kommunen och vi fick ta del av information om att implementeringen av en ny styrning pågick. Vi blev

intresserade av detta pågående arbete då vi båda har ett intresse för offentlig styrning och bland annat ville studera institutionell teori. Således fann vi en kommunal verksamhet att studera som överensstämde med våra önskemål och studiens syfte. Genom att studera Växjö kommuns pågående arbete med att införa en ny styrning fick vi således möjlighet att studera implementeringen av en ny styrning. Vi kommer bli de första att studera Växjö kommuns nya styrmodell ur ett externt kvalitativt perspektiv då den endast varit implementerad under ett års tid. Med hjälp av att undersöka Växjö kommuns implementeringsarbete av en ny processororienterad styrning kan vi öka förståelsen för hur implementeringen har gått till samt vilka konsekvenser förändringen medfört för våra utvalda chefer och politiker. Vi ämnar därmed att förstå ett komplext socialt fenomen genom att lyfta fram och lyssna på ett utvalt antal chefer och politiker som har berörts av implementeringsarbetet av den nya styrningen, genom att få en djupgående beskrivning av deras erfarenheter. Vi vill dock förtydliga att vi studerar den del av förändrings- och implementeringsarbetet som hittills är genomförd eftersom arbetet ännu inte är avslutat. För vidare information om Växjö kommun se avsnitt 4.1 Presentation av Växjö kommun i kapitel 4. Empiri, tolkning och diskussion.

3.5 Val av respondenter

Vi är intresserade av att skapa förståelse för hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser denna förändring har medfört för ett utvalt antal chefer och politiker, nedan presenteras de tio valda respondenterna som alla arbetar inom Växjö kommun.

Vid valet av respondenter till vår undersökning utgick vi från ett målstyrt urval vilket är den vanligaste metoden vid kvalitativa undersökningar enligt Bryman och Bell (2017:407). Utgångspunkten är att urvalet ska göra det möjligt att besvara forskningsfrågorna, vilket medför att urvalet baseras på målet med forskningen (Bryman & Bell, 2017:407). Vid vårt målstyrda urval har deltagarna därmed valts ut på ett strategiskt sätt för att försäkra oss om att de är relevanta för vår undersökning (Bryman & Bell, 2017:406). Inledningsvis hölls en intervju med Växjö kommuns budgetchef och vår kontaktperson Maria Stavert för att få en introduktion till Växjö kommuns nya styrmodell samt nödvändig information för att kunna gå vidare i studien. Då Växjö kommun är en stor organisation med över 7 000 anställda fick vi hjälp av budgetchefen Maria Stavert som tog fram ett underlag av lämpliga intervjupersoner efter våra önskemål.

Intervjupersonerna valdes utifrån deras höga hierarkiska position där majoriteten av dem sitter i koncernledningen. Då vår studie utgår från Bergströms (2002:25) resonemang om att förändringar och reformidéer vanligtvis utgår från ett top-down-perspektiv inom kommuner valdes intervjupersoner med höga hierarkiska positioner där majoriteten av dem sitter i koncernledningen. Detta val gjordes också utefter att vi fått kännedom från Stavert att dessa har störst insikt och kännedom om förändringsarbetet med den nya styrmodellen. De valdes även med grunden i att det är de som främst har påverkats av implementeringen, enligt Stavert. Valet av respondenter till våra intervjuer utgår därför från en högre nivå i organisationen som antas ha värdefull insikt och intressanta synpunkter om styrmodellen och dess implementering. Vid valet av intervjupersoner ville vi även få en viss bredd av olika kompetenser, tjänster och roller inom organisationen. Därav har vi valt att intervju ett kommunalråd för att få med den politiska synvinkeln samt att vi har valt att intervju kommunchefen, förvaltningschefer, huvudprocessägare, processägare samt en administrativ chef, en utvecklingschef och en avdelningschef på tjänstemannansidan. Valet att endast intervju en politiker gjordes efter första intervjun med kommunalrådet Oliver Rosengren då det framkom att politikerna hade tagit ett gemensamt beslut om att införa en processorienterad styrning. Denna förändring är en del i vårt abduktiva arbetssätt. För att få ett underlag som speglar olika uppfattningar av styrmodellens implementeringsprocess valdes Växjö's kommunchef Monica Skagne, Oliver Rosengren, kommunalråd och ordförande för nämnden för arbete och välfärd; Per Sandberg, huvudprocessägare och förvaltningschef för arbete och välfärd; Paul Herbertsson, processägare; Maria Stavert, processägare och budgetchef; David Svensson, VD för Videum AB; Thomas Ekelius, huvudprocessägare och förvaltningschef för kultur och fritid; Anna Karlsson, utvecklingschef på utvecklingsenheten; Malin Engström, avdelningschef på tekniska förvaltningen och Ingrid Johannisson, administrativ chef på Videum AB. Vi kontaktade själva de utvalda personerna för att höra om de var intresserade av en intervju och därefter bokades tid och plats för intervju in.

3.6 Planering och genomförande av intervjuer

Likt studiens kvalitativa ansats, är utgångspunkten för insamling av empirin att göra kvalitativa intervjuer. Kvalitativa intervjuer utgår från att fasta intervjufrågor kan kombineras med mer öppna frågor samt att ordningen på frågorna kan varieras (Ahrne & Svensson, 2015:38). Ahrne och Svensson (2015:38) beskriver även att kvalitativa intervjuer öppnar upp för möjligheten att anpassa frågorna till situationen vilket kan

generera en mer omfattande bild med fler nyanser och beskrivningar till skillnad från när ett standardiserat frågeformulär används.

Vi genomförde tio stycken intervjuer med anställda på Växjö kommun som har koppling till styrmodellen på olika sätt. Då kommunchefen Monica Skagne och politikern Oliver Rosengren huvudsakligen har medverkat i tillkomsten av styrmodellen var vi intresserade av att ha en mer samtalsliknande intervju med dem. Därav valde vi att hålla en ostrukturerad intervju för att de själva skulle få associera fritt och prata om det de själva tyckte var relevant och hör till styrmodellen (Bryman & Bell, 2017:452). De ostrukturerade intervjuerna baserades på fyra olika teman som tjänade som startpunkt för intervjun, vad de anser om förändrings- och implementeringsarbetet av styrmodellen samt deras synpunkter om institutionell teori, NPM och tillitsbaserad styrning. Övriga respondenter intervjuades med frågor baserade på olika teman med fler i förväg formulerade frågor än i den ostrukturerade intervjun (Bryman & Bell, 2017:454). De intervjufrågorna berörde hur personen uppfattade förändringen, styrningen, implementeringen, trender samt deras förväntningar och deltagande under det gångna året. Vi eftersträvade att intervjuerna skulle vara flexibla och ge utrymme till följdfrågor samt att vi tillät oss själva att frånga intervjuguiden vid behov. Därmed sammanfaller vårt sätt att intervjua övriga respondenter, bortsett från kommunchefen och politikern, med semi-strukturerade intervjuer (Bryman & Bell, 2017:454). Vi vill betona att studien endast utgår från de tio respondenternas berättelser om implementeringen av Växjö kommuns nya styrning. Det är således inte möjligt att generalisera det som framkommer i de olika intervjuerna till att gälla Växjö kommun i sin helhet.

Till intervjuerna avsattes 30–60 min för att ge respondenterna tid att hinna svara på frågorna och för att vi skulle kunna hantera det insamlade materialet inom studiens tidsram. Intervjuerna med respondenterna gjordes en åt gången för att de inte skulle påverkas av varandras svar, förutom en gruppintervju där respondenten önskade att den administrativa chefen skulle få delta. Vi båda deltog i intervjuerna och hade delat ansvar för att ställa frågor och följdfrågor för att komplettera varandra. Vid intervjuerna användes en ljudupptagare för att säkerställa att vi inte missade viktig information som sedan kunde användas i den empiriska analysen samt för att ge respondenten möjlighet att validera att det som har sagts är sanningsenligt. Intervjuerna genomfördes på respektive respondents arbetsplats då vi ville att de skulle känna sig trygga och hemma i en miljö de

är vana vid, vilket Trost (2010:65) förespråkar. Majoriteten av intervjuerna genomfördes på Växjö kommun förutom en av intervjuerna som genomfördes på en restaurang då vi blev inbjudna av en respondent för en lunchintervju. Vi är medvetna om att det kan ha förekommit störande moment vilket kan ha medfört att intervjupersonen ej varit bekväm med att svara lika öppet på frågor som på ett kontor då andra människor satt i närheten. Eftersom respondenten själv föreslog en restaurang utgår vi dock från att personen kände sig bekväm i den miljön.

3.7 Förförståelse

Enligt Alvesson och Sköldberg (2017:155) har en forskare med sig egna erfarenheter in i en studie vilket påverkar tolkningen personen gör. Det är således inte möjligt att göra helt objektiva tolkningar (2017:155). Vi har sedan tidigare grundläggande kunskaper om offentlig styrning från en kurs i Public Management som vi läste under hösten 2018. Vi hade därför redan läst Hoods artikel "A Public Management for All Seasons?" samt Brunsson och Sahlin-Anderssons artikel "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform" vilka även används i vår studie. Under kursen behandlades olika trender vilket gav oss kunskap om den offentliga sektorns utveckling under 1900-talet. Vi hade med andra ord förförståelse av en studiens teorier; New Public Management och om den offentliga sektorn i allmänhet innan studien påbörjades. Eftersom vi är konstruktionistisk inspirerade formades våra föreställningar om den offentliga sektorn förmodligen redan under den tidigare kursen.

Valet av vilken kommun studien skulle utgå från underlättades av att en av författarna tidigare haft anställning på Växjö kommun. Den numera avslutade anställningen, har gett insikter om den kommunala verksamheten, vilket har gett oss en ökad förståelse för kommunalt arbete. Dessa insikter är därav något som vi har burit med oss in i studien och har gjort att vår förståelse är färgad av tidigare erfarenheter. Vi kan därmed sägas ha en förförståelse om Växjö kommun i allmänhet och i synnerhet hur de arbetar, vilket kan komma att påverka vår studies tolkning.

3.8 Partiskhet

Forskare är produkter av en socialt skapad värld vilket innebär att de har med sig olika värden i forskningen, där vissa är mer synliga än andra (Ogden, 2008). Forskare ska således vara medvetna om sina värderingar och erkänna att dessa inte kan skiljas från

forskningsprocessen (Ogden, 2008). Då en av författarna tidigare har varit anställd som ekonomiadministratör på Växjö kommun vill vi belysa att det finns en risk för partiskhet i kontakten med Växjö kommun. Detta är ett etiskt dilemma som bör medvetandegöras för att stärka trovärdigheten för vår studie. Det finns därmed en risk att vi förskönar Växjö kommun även om intentionen inte är sådan. I kontakten med respondenterna utgår vi från att vara sakliga och opartiska. Vi har haft regelbundna möten med vår kontaktperson Maria Stavert, som är budgetchef på Växjö kommun, för att erhålla nödvändig kunskap, information och fakta om den nya styrmodellen. Stavert förmedlade även en kontaktlista med relevanta och önskvärda intervjupersoner inom organisationen. Detta medför risken att dessa intervjupersoner är valda utifrån Staverts preferenser och hon kan således ha förmedlat intervjupersoner som vill framställa kommunen i bättre dager. För att minimera dessa risker har vi säkerställt att vi har fått tillgång till intervjupersoner från olika positioner samt att Stavert försäkrade oss om att hon var mån om att vi skulle få tillgång till att intervjua människor med olika bakgrund och ståndpunkter.

3.9 Analysmetod

Vid analys av vårt insamlade empiriska material började vi med att transkribera samtliga intervjuer. Intervjuerna transkriberades både för att respondenterna skulle få möjlighet till respondentvalidering samt för att vi själva skulle få en bättre överblick över det insamlade materialet. Ahrne och Svensson (2015:51) belyser vikten av transkribering då de hävdar att transkribering är tidskrävande men att det dock är fördelaktigt i längden. Detta tack vare att transkribering av intervjuer medför ökad kännedom om materialet samtidigt som tankeprocessen med tolkning och analys inleds omedvetet redan under själva transkriberingen (Ahrne & Svensson, 2015:51). Efter utförd transkribering granskade vi sedan de transkriberade intervjuerna tillsammans för att hitta intressanta och relevanta aspekter i det empiriska materialet. Intervjuerna analyserades för att få en förståelse för hur Växjö kommuns nya styrning har implementerats och vilka konsekvenser detta förändringsarbete har medfört för de tio utvalda cheferna och politikerna. Då vi har antagit en abduktiv förklaringsmodell kunde vi gå tillbaka och reflektera över den valda teorin efteråt. Utifrån institutionell teori kunde vi genom respondenternas berättelser få en förståelse för Växjö kommuns arbetssätt och förhållningssätt till ett flertal aspekter, bland annat styrtrender, rationalitet och deltagande, i implementeringen av deras nya styrning. Kommunens ställning i förhållande till styrtrenderna NPM och tillitsbaserad styrning var likväl analyserad. Slutligen vi har valt att presentera respondenterna

individuellt i kapitel 4. Empiri, tolkning och diskussion, då de har olika förutsättningar och positioner inom kommunen. Empirin presenteras samtidigt som vi för en löpande analys och diskussion av de tio intervjuerna. Kapitel 4 är strukturerat efter teorikapitlet då vi anser att det underlättar för läsaren om samma narrativa struktur följs.

3.10 Litteratursökning

Då vi sedan tidigare hade en viss förkunskap om den offentliga sektorn genom en tidigare kurs hösten 2018 hade vi den kunskapen som utgångspunkt när litteratursökningen tog vid. För att bredda vår förståelse om det valda ämnesområdet läste vi först in oss på den kommunala sektorn och därefter olika styrtrender för att förstå hur den kommunala sektorn har utvecklats. Vi har använt oss av databaserna Google Scholar och Linnéuniversitets söktjänst OneSearch. Vi har använt oss av både svenska och engelska sökord, dock har den övervägande majoriteten av sökorden varit på svenska eftersom studien utgår från en svensk kommunal kontext med alla de förutsättningar och begränsningar det innebär. De sökord som har använts för att finna artiklar och böcker till teoriinsamlingen är bland annat: *kommunala styrtrender*, *New Public Management*, *tillitsbaserad styrning*, *institutionell teori*, *decoupling*, *isomorfism*, *reformer*. Vi har använt oss av internationella teoretiker som Meyer och Rowan (1977), DiMaggio och Powell (1983) och Hood (1991) och även av nordiska författare såsom Sahlin-Andersson (1986) Brunsson och Olsen (1992), samt Bringselius (2018). Vi har varit noga med att allt insamlat material har varit vetenskapligt samt att de utvalda böckerna har varit antologier eller avhandlingar.

3.11 Kvalitetsmätt

För att säkra kvalitet och relevans i undersökningen och dess slutsatser tar vi hänsyn till flertalet kvalitetsmätt i vår forskning. Alvehus (2013:122) skriver att reliabilitet och validitet är vanliga mått för att säkerställa att forskningsresultat är upprepningsbara, att mätningen är pålitlig samt att det som var tänkt att mätas blir mätt. Detta är dock ej anpassat till kvalitativ forskning likt vår egen som utgår från tolkningsprocesser där den studerade verkligheten ej kan frikopplas från tolkningar och beskrivning av verkligheten (Alvehus, 2013:122). Kvalitetsmätt vid kvalitativ forskning måste därför utgå från andra aspekter än den kvantitativa. Bryman och Bell (2017:380) hänvisar till Lincoln och Guba (1985:1994) som föreslår trovärdighet och äkthet som alternativ för att etablera och

bedöma kvalitet vid kvalitativa undersökningar. Följaktligen har vi därför beaktat trovärdighet och äkthet under undersökningens gång.

3.11.1 Trovärdighet

Likt Trost (2010:133) framhäver är det ett bestående problem inom kvalitativ forskning att bevisa för utomstående att forskningsresultat, data och resultat är trovärdiga. Det är därför viktigt att kunna visa att datan är insamlad på ett seriöst sätt samt att den är relevant för studien (Trost, 2010:133). Ahrne och Svensson (2015:24f) belyser också vikten av trovärdighet, då det är avgörande för forskningens genomslagskraft att läsaren av uppsatsen tror på vad som skrivits. För att tydliggöra att vi har tagit hänsyn till aspekter som rör trovärdighet har vi utgått från de fyra delkriterierna tillförlitlighet, överförbarhet, pålitlighet och konfirmering för att stärka undersökningens trovärdighet (Bryman & Bell, 2017:380). Vi säkerställer bland annat studiens tillförlitlighet genom respondentvalidering där personer involverade i undersökningen får ta del av resultaten (Bryman & Bell, 2017:380). Då en social verklighet kan beskrivas på många olika sätt är det viktigt att respondenterna kan bekräfta att de ej har missuppfattats (Bryman & Bell, 2017:380). Alla respondenter erbjuds därför att ta del av transkriberingen av sin intervju samt använda citat för att bekräfta att dessa är riktiga. För att ta hänsyn till det andra delkriteriet överförbarhet, strävar vi efter att generera utförliga redogörelser för detaljer och beskrivningar för att förse andra personer med information för att de ska kunna utvärdera hur överförbara resultaten är till en annan miljö (Bryman & Bell, 2017:382). Vår studie kommer framförallt att vara tillämpbar vid studier av andra kommuner. För att ytterligare stärka studiens trovärdighet redogör vi noggrant för alla faser av forskningsprocessen (Bryman & Bell, 2017:382). Vi redogör för samtliga val genom att förklara begrepp, motivera valet av teori och valet av intervjupersoner samt tillvägagångssättet vid insamling av empiri (Bryman & Bell, 2017:382). På så sätt säkerställer vi pålitligheten då läsare enkelt kan granska och bedöma studiens trovärdighet (Bryman & Bell, 2017:382). Trost (2010:134) talar om att det är orealistiskt att vara objektiv i den mening att man är fullkomligt nollställd, utan åsikter eller att ta ställning till något. Då vår studie utgår från empiri baserad på respondenternas åsikter, tolkningar, uppfattningar och erfarenheter är vi medvetna om att det ej går att finna en objektiv sanning i vår kvalitativa studie liksom delkriteriet konfirmering. Det är inte möjligt att vara fullkomligt objektiv inom samhällsrelaterad forskning och vi är medvetna om att det kan finnas viss partiskhet då en av författarna tidigare har varit anställd på kommunen. Vi har dock ingen avsikt att låta

personliga värderingar påverka utförandet och slutsatserna av forskningen, utan vi handlar i god tro (Bryman & Bell, 2017:382f). Vid utförandet av intervjuer har vi strävat efter att undvika att påverka respondenterna med egna åsikter och påståendefrågor och använder oss därav istället av följdfrågor (Trost, 2010:134).

3.11.2 Äkthet

För att säkerställa kvaliteten på vår studie beaktar vi förutom de fyra trovärdighetskriterierna, även kriteriet äkthet som beskrivs av Bryman och Bell (2017:383) där de hänvisar till Guba och Lincoln. Äkthet innehåller de fem delkriterierna rättvis bild, ontologisk autenticitet, pedagogisk autenticitet, katalytisk autenticitet och taktisk autenticitet. Vi anser att samtliga fem delkriterier är lämpliga och blir berörda av vår forskning. En rättvis bild uppnås genom att skildra respondenternas åsikter och uppfattningar på ett sanningsenligt sätt samt att vi har använt oss av respondentvalidering. Genom att bidra med bättre förståelse till Växjö kommun om deras sociala situation och vilken social miljö de befinner sig i genom vår undersökning om institutionell teori samt NPM och tillitsbaserad styrning, uppnår vi ontologisk autenticitet i vår studie. Detta leder i sin tur till att respondenterna i Växjö kommun får lärdom om hur implementeringen av den processbaserade styrningen har gått till på deras arbetsplats då de kommer få ta del av vår studie när denna är slutförd, vilket medför att pedagogisk autenticitet erhålls. Förhoppningen är att detta leder till katalytisk autenticitet där Växjö kommun får möjlighet att förändra sin situation om detta anses önskvärt. Vilket leder oss in på det sista delkriteriet taktisk autenticitet som vi uppnår genom att bistå Växjö kommun med bättre möjligheter till att vidta åtgärder.

3.12 Etiska överväganden

Holme, Solvang och Nilsson (1997:32) uttrycker att forskning inte är värdeneutral och att det är absolut grundläggande att visa respekt för sina medmänniskor i samhällsstudier. Trost (2010:123) skriver att en studies etiska aspekter noga ska begrundas. Då vår studie handlar om att undersöka hur tio respondenter, chefer och politiker, i en offentlig organisation uppfattar ett implementeringsarbete har det varit viktigt för oss att reflektera över vilka etiska frågor och problem som kan uppstå. För att säkerhetsställa att undersökningen gjordes på ett korrekt och etiskt sätt valde vi att använda oss av Bryman och Bells (2017:141) sex etiska principer som vanligen används i svensk forskning; konfidentialitets- och anonymiseringskravet, informationskravet, samtyckeskravet,

nyttjandekravet, falska förespeglingar och att deltagarna inte ska ta skada av studien. Vi gav alla respondenter möjlighet till att vara anonyma i enlighet med konfidentialitets- och anonymiseringskravet (Bryman & Bell, 2017:141). Ingen av respondenterna ansåg dock att de hade något behov av att vara anonyma och benämns därav med namn och titel i vår uppsats. För att uppfylla informationskravet (Bryman & Bell, 2017:141) informerades varje respondent om studiens syfte via mailkorrespondens när intervjun bestämdes samt återigen vid intervjutillfället för att säkerställa att studiens syfte tydligt framkommit. Vidare var det viktigt att alla respondenter var medvetna om att undersökningen var frivillig att delta i samt att de hade möjlighet att avbryta under intervjuens gång om det inte kändes bra. Vi frågade vid intervjuens början om de godkände att vi spelade in intervjun för att på så sätt få samtycke och därmed kunde vi uppfylla samtyckeskravet (Bryman & Bell, 2017:141). Att samtycke är en viktig etisk aspekt bekräftas också av Kvale och Brinkmann (2014:107). För att uppfylla nyttjandekravet (Bryman & Bell, 2017:141) har vi under studiens gång försäkrat Växjö kommun att det empiriska materialet enbart kommer användas för analys och tolkning och inte delges till andra utomstående. För att respondenterna skulle känna sig trygga i sin medverkan var det viktigt att vara ärliga med vad vi ville undersöka för att på så sätt inte ge några falska förespeglingar (Bryman & Bell, 2017:141). För att respondenterna inte skulle ta skada av undersökningen (Bryman & Bell, 2017:141) uppgavs inte namn vid citeringar och övrig empiri som kan upplevas som känslig eller negativ där en persons åsikt exempelvis avviker från övriga respondenternas uppfattningar. Därav valde vi att anonymisera personer med känsliga citat och har benämnt dem ”Anonym respondent” i uppsatsen.

3.13 Arbetsprocess och individuella bidrag

Vi som författare har gemensamt tagit ansvar för att genomföra studien på bästa möjliga sätt. Diskussioner har förts löpande under arbetets gång samt att alla beslut har tagits i samförstånd. Författarna har bidragit till samtliga av studiens kapitel, dock har en uppdelning gjorts gällande vem som ska skriva vad. De individuellt skrivna avsnitten har därefter lästs igenom och diskuterats mellan författarna för att kunna förbättras ytterligare. Författarna har gett varandra positiv och negativ kritik och på så sätt har inte bara studien förts framåt utan författarna har hjälpt varandra att utvecklas personligt. Båda författarna har ansvarat för att en god kommunikation har hållits med examinator och handledare samt vårdat samarbetet med Växjö kommun.

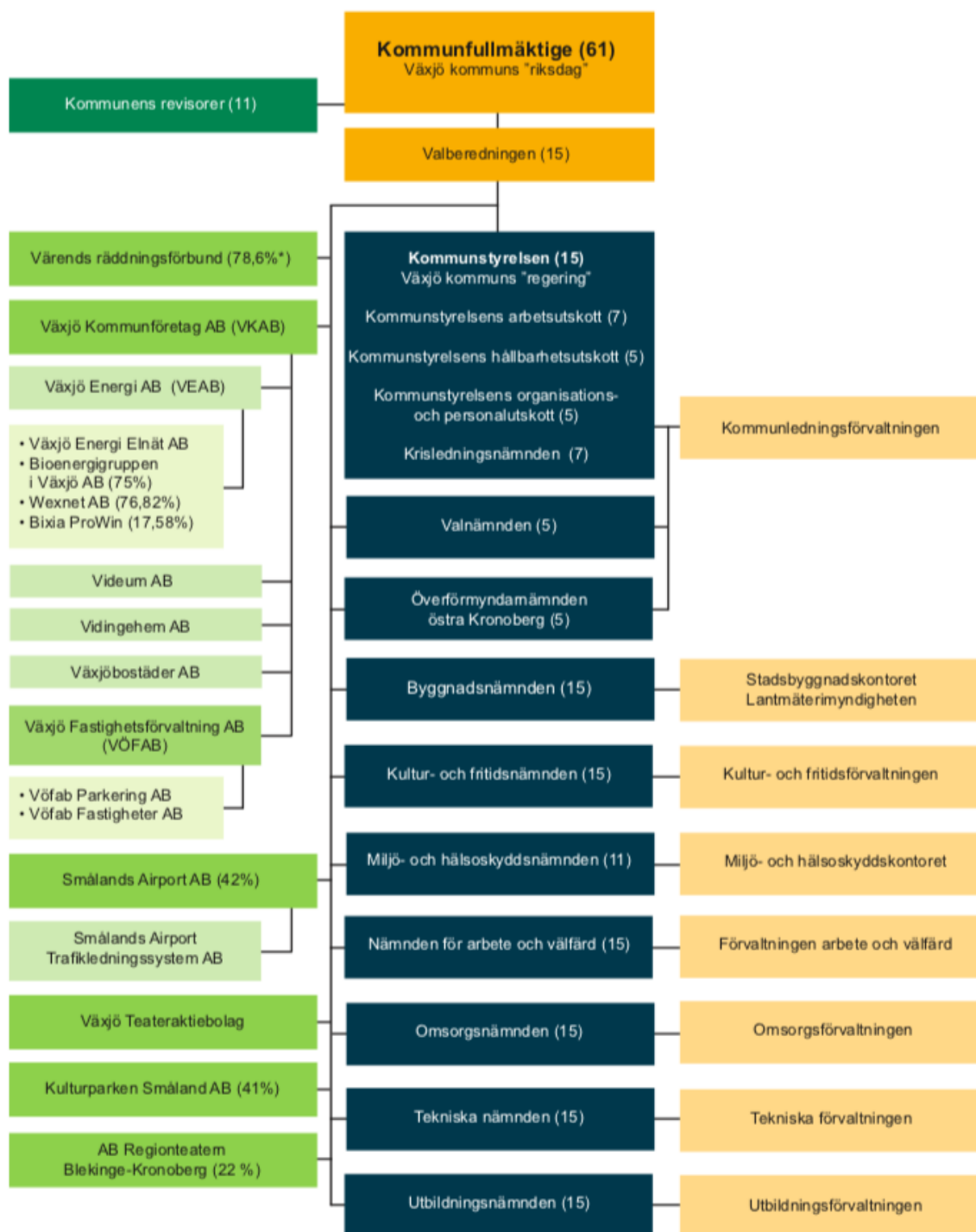
4 Empiri, tolkning och diskussion

Kapitlet inleds med en allmän presentation av kommunal verksamhet samt Växjö kommun i synnerhet för att ge läsaren en djupare förståelse för vår valda kommun. Därefter presenteras det insamlade empiriska materialet från de tio intervjuerna samtidigt som en löpande analys och diskussion förs. Slutligen presenteras en empirisk reflektion.

4.1 Presentation av Växjö kommun

I Sverige finns det 290 kommuner och 20 regioner (SKL, 2019a). I Sveriges grundlag står det att kommunerna har kommunalt självstyre, men de är samtidigt statligt kontrollerade (Nilsson & Forsell, 2013; SKL, 2019a). Detta innebär att kommunerna själva har rätt att bestämma och fatta beslut om till exempel hur arbetsuppgifter ska skötas, hur resurser ska fördelas och hur hög skatten ska vara (SKL, 2019a). Kommunerna finansieras till största delen av skatter som står för ungefär 70 procent av kommunens intäkter (SKL, 2019b), andra intäkter är avgifter, generella statsbidrag och specialdestinerat statsbidrag.

Växjö kommun räknas som en större stad, vilket innebär att det är en kommun som har mellan 50 000–200 000 invånare, enligt kommunindelningen som Sveriges Kommuner och Landsting har gjort (Gillingsjö & Ekholm, 2017). Växjö kommun hade 92 076 invånare år 2018 varav 7 000 jobbar inom kommunen (Växjö kommun, 2019b). Kommunen har haft en stadig befolkningstillväxt och är idag Sveriges tjugotredje största kommun som förväntas växa till 100 000 invånare till år 2026 enligt 2018 års prognos (Växjö kommun, 2019b). Efter valet 2018 är det Moderaterna, Centerpartiet, Miljöpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna som styr kommunen, vilket innebär att de tillsammans har majoriteten av platserna i kommunfullmäktige, nämnder och bolag (Växjö kommun, 2019a). Det högsta beslutande organet i kommunen är kommunfullmäktige och består av folkvalda politiker som är ansvariga för att sätta ramar och riktlinjer för kommunen och att ta beslut i de viktigaste frågorna (Växjö kommun, 2019a). Vidare är den kommunala organisationen politiskt styrd och indelad i olika nämnder med varsitt ansvarsområde. I kommunen finns det totalt nio nämnder och åtta förvaltningar, se figur 2.

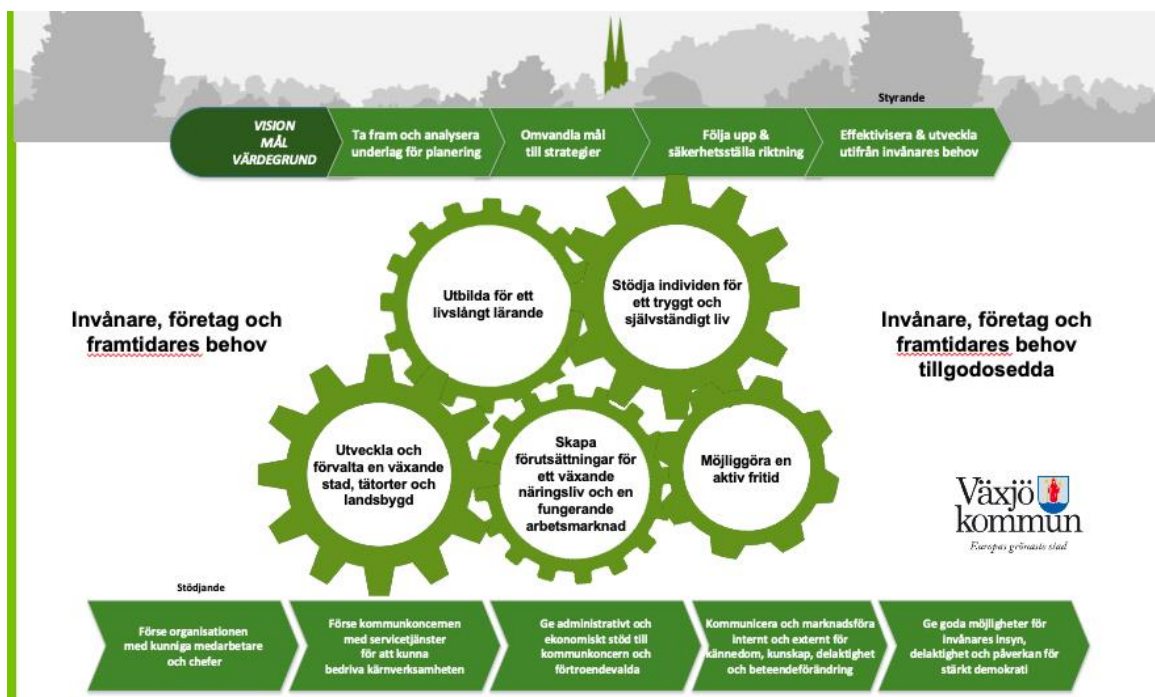


Figur 2: Organisationsschema Växjö kommun. (Växjö kommun, 2019)

Nämnderna består av förtroendevalda politiker som bland annat ska "ansvara för det dagliga arbetet inom kommunen", "förbereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige" samt "genomföra beslut som fattas i fullmäktige" (Växjö kommun, 2019a). Vidare beskrivs (Växjö kommun, 2019a) det att det finns en förvaltning under varje nämnd, bestående av tjänstemän som arbetar för att uppfylla de beslut som nämnden fattar, där den högst uppsatta tjänstemannen är kommunchefen. Förvaltningen sköter i sin tur den

dagliga verksamheten och utför de uppdrag som de är ålagda av nämnderna (Växjö kommun, 2019a). Förvaltningarnas primära uppgifter är att ”ta fram underlag för att se till så att de förtroendevalda är välinformerade och kan fatta avvägda beslut”, “uppnå mål och verkställa uppdrag som de förtroendevalda beslutar om” och att “besluta på uppdrag av de förtroendevalda genom så kallad delegation” (Växjö kommun, 2019a). Det finns även en bolagsdel med fem helägda bolag samt moderbolaget Växjö Kommunföretag AB (VKAB) i kommunkoncernen (Växjö kommun, 2019a). Dess koncernstruktur är tänkt att bidra till att lättare se helheten och säkerställa att resurserna används så effektivt som möjligt för att tillfredsställa medborgarnas behov (Växjö kommun, 2019a).

Växjö kommun (2019b) har infört ett processororienterat arbetssätt där varje process är knuten till mål som utvärderas genom budgetens nyckeltal för att se dess resultat, kvalitet och kostnadseffektivitet. Det är de så kallade huvudprocesserna och dess effektivitet, kvalitet och prestation som mäts genom nyckeltalen. Vidare används nyckeltalen även för att definiera målens innehåll (Växjö kommun, 2019b). Målen, det vill säga riktningmålen, fungerar som riktningvisare. För att kunna se hur bra huvudprocesserna uppfyller målen värderas och analyseras nyckeltalens utfall (Växjö kommun, 2019b). I Växjö kommuns budget för 2019 (2019b), går det att ta del av information om verksamhetens inriktning och huvudprocesserna. De fem huvudprocesserna är: (1) “Skapa förutsättningar för ett växande näringsliv och en fungerande arbetsmarknad”, (2) “Utbilda för ett livslångt lärande”, (3) “Utveckla och förvalta en växande och trygg stad, tätort och landsbygd”, (4) “Stödja individer och främja ett självständigt liv” och (5) “Möjliggöra en aktiv fritid” (Växjö kommun, 2019b). I figur 3 visas huvudprocesserna tillsammans med de styrande och stödjande processerna.



Figur 3: Stratsys Basutbildning höst 2018 (Växjö kommun, 2018).

Utifrån presentationen av Växjö kommun ges bakgrundsinformation till deras verksamhet och processorienterade arbetssätt. Det är en förutsättning att förstå hur Växjö kommun fungerar för att kunna genomföra vår studie om förändrings- och implementeringsarbete.

4.2 Synen på organisationer

Likt vad Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) beskriver kan reformer i den offentliga sektorn tolkas som försök att konstruera en organisation. Reformerna antas vara resultat av målmedvetna val där struktur, process och ideologi antas vara skapta för att optimera organisationens effektivitet då organisationer bland annat representerar kontroll, rationalitet och ordning (Brunsson & Olsen, 1993:1f). Någon som kan sägas ha försökt att rekonstruera en organisation är kommunchefen Monica Skagne. Skagne kommer från den privata sektorn och har jobbat som konsult, projektledare och med IT. Hon har jobbat som chef sedan 1993, bland annat som marknadschef och affärsområdeschef på bolag som IKEA och Danfors, och har haft stort fokus på affärsutveckling och verksamhetsutveckling under sin karriär. När hon påbörjade sin anställning på kommunen upplevde hon att den saknade styrning "Det fanns stora brister i verkställigheten" (Monica Skagne, 2019-04-10). Hon berättade att hon var lätt i chock när hon upptäckte att alla kontorschefer hade fått sin egen budgetram och att de fick göra som de ville, sedan rapporterade de direkt upp till politiken. Det fanns inga synergieffekter och som ansvarig

för budgeten behövde Skagne ha koll på det. Därav ansåg hon att det fanns ett stort behov av en förbättrad organisationsstyrning. Hon berättade att det ligger i generna hos alla som kommer från näringslivet att optimera verksamhetens effektivitet genom organisationsstyrning för att undvika suboptimering och liknande. Utvecklingschefen på utvecklingsavdelningen, Anna Karlsson berättade att kommunchefen Monica Skagne var en väldigt drivande kraft till förändringarna i Växjö kommun och berättade om att idéerna kom från Skagne som tidigare har jobbat i stora företag och organisationer där hon har arbetat processororienterat och sett vinsterna av det. Detta kan anses hänga ihop med vad Jacobsson (1994:9) säger om att utvecklingen av offentlig sektor från 90-talet har gått mot att anta allt fler marknadsidéer med den privata sektorn som förebild med fokus på att öka produktiviteten och effektiviteten i företag. Vidare förklarar Jacobsson (1994:16) även att förvaltningar allt mer styrs av företagsidéer vilket kan grunda sig i att allt fler personer från näringslivet har anställts inom den offentliga sektorn, vilket kan liknas vid Monica Skagnes anställning i Växjö kommun. Detta tolkar vi som att när Monica Skagne kom till Växjö kommun gjorde hon ett försök att konstruera organisationen efter sina tidigare erfarenheter. När hon berättade att hon upplevde att det inte fanns någon styrning kan vi se en koppling till att hon tidigare har jobbat i privat sektor där hon var van vid ett annat arbetssätt då hon berättade för oss att det ligger i generna hos alla som kommer från näringslivet att de bland annat vill optimera verksamhetens effektivitet. Detta kan liknas med vad Jacobsson (1994:16) uttrycker om att allt fler personer från näringslivet har medfört att förvaltningar styrs allt mer av företagsidéer. Likt utvecklingschefen Anna Karlsson berättade har Skagne erfarenhet av processtyrning sedan tidigare vilket kan vara en av anledningarna till att hon valde att implementera just det arbetssättet i Växjö kommun. Detta kan tolkas som att Skagne gjorde en bedömning av Växjö kommuns dåvarande styrning och att den var i behov av en förnyelse. Detta tyder möjligen på att målmedvetna val gjordes för att utveckla organisationens struktur och processer för att förbättra verksamhetens effektivitet samt att Skagne arbetade för att uppnå att organisationen ska representera kontroll, rationalitet och ordning.

Vidare skriver Brunsson och Olsen (1993:1) att organisationer kontinuerligt utför olika administrativa reformer i försök att förändra organisationens utformning. Det är vedertaget att högt uppsatta chefer och politiker antas leda, förändra och kontrollera organisationer för att säkra deras framgång, vilket även respondenternas utsagor tyder på. Brunsson och Olsen (1993:3) beskriver att det finns en längtan efter tydliga mål,

effektivitet och optimering. Denna önskan har vi uppfattat hos flertalet respondenter som har uttryckt att de ansåg att förändringsarbetet och implementeringen av det processororienterade arbetssättet var nödvändigt, på frågan om de upplever att det fanns ett behov av en annan styrning. En av dessa är kommunalrådet Oliver Rosengren, ordförande i nämnden för arbete och välfärd, som beskriver att det fanns en tröttsamhet över alla olika mål de tidigare hade i den målstyrda verksamheten och att det nu blivit en kraftig positiv ökning med processtyrningen med mer fokus på leveransen och medborgaren. Rosengrens berättelse kan liknas vid Jacobssons (1994:11) påstående om den offentliga sektorns försök att omskapa och effektivisera sin verksamhet. Rosengren belyser att offentlig sektor har haft en negativ produktivitet utveckling de senaste 20 åren sett till produktivitet utveckling per arbetad timme, jämfört med den privata sektorn som har haft en kraftigt positiv ökning. Även Jacobsson (1994:11) framhäver att den offentliga sektorns effektivitet och resultat har kritiserats under lång tid och att debatten om offentlig sektor har gjort att den har försökt omskapa och effektivisera sin verksamhet sedan slutet av 1990-talet. Trots att Jacobsson (1994:11) diskuterade detta fenomen under 90-talet tyder mycket på att kritiken fortfarande kvarstår, utifrån några av respondenternas berättelser. En av respondenterna som uttryckte en längtan efter förändring och ökad tydlighet samt effektivitet är förvaltningschefen för arbete och välfärd och huvudprocessägaren Per Sandberg, som är väldigt positiv till hur styrningen ser ut i idag. Han berättade att han verkligen tycker att det är ett stort steg framåt och att det var helt nödvändigt. Han förklarade att "Det är en överlevnadsfråga att jobba processororienterat, sen kan man kalla modellen för vad man vill" (Per Sandberg, 2019-04-17).

Brunsson och Olsen (1993:4) hänvisar till March och Olsen (1984; 1989) som förklarar att organisationer sägs vara institutionaliserade då deras beteende grundar sig i kulturella värderingar som kommer till uttryck genom handling och åtgärder som ger organisationer mening. Växjö kommuns införande av den nya styrmodellen med en processororienterad styrning kan hävdas ha gett kommunen ny mening genom att dess handling och åtgärder har påverkat dess kulturella värderingar. Detta framgår bland annat av utvecklingschefen Anna Karlsson som förklarade att de behöver jobba med människor och kulturen för att få med alla på förändringen från att jobba stuprörsorienterat till att jobba processororienterat. Hon berättade att de därför har jobbat med att skapa en gemensam värdegrund i kommunkoncernen för att jobba med koncernens kultur som en viktig pusselbit för deras vidare arbete. Genom Karlssons berättelse kan vi finna flera

liknelser med vad Brunsson och Olsen (1993:12) säger om att institutioner är bärare av normer, idéer och mening. Karlsson fortsatte att förklara att värdegrunden har fyra ledord som lyder “[...] det är att vi möter alla med respekt, vi kan jobbet, vi gör verksamheten bättre och vi skapar ett hållbart samhälle” (Anna Karlsson, 2019-04-09). Styrmodellen infördes våren 2017 och de har jobbat mycket med värdegrunden sedan dess samt att Karlsson förklarade att detta är något man ständigt måste jobba med och underhålla. Hon tydliggjorde att man kan se en ganska stor förändring, framförallt att man pratar mycket mer om “vi” i koncernen “[...] man pratar inte om varandra, utan man pratar med varandra, man försöker lösa problem tillsammans och man ser möjligheter istället för hinder [...]” (Anna Karlsson, 2019-04-09). Detta kan liknas med vad Brunsson och Olsen (1993:4) förklarar när de hänvisar till March och Olsen (1984; 1989) som beskriver att organisationer avspeglar värderingar, intressen, åsikter och förväntningar. Genom att Anna Karlsson själv tog upp vikten av kultur och gemensam värdegrund i ett stort förändringsarbete visar det att hon anser att det är viktigt att även arbeta med de mjuka värdena i en förändring. Vi har dock ej funnit att någon annan respondent har belyst vikten av kulturella aspekter. Övriga respondenter har dock antytt att kommunikationen med varandra har förbättrats sedan det processorienterade arbetssättet har införts. Brunsson och Olsen (1993:7) skriver även att det inte bara är människor inom en organisation som påverkar hur den bör organiseras och agera, utan att de även bedöms av människor externa till organisationen som kan ha åsikter om vilka processer, strukturer, ideologier de har och om de anses vara rationella, effektiva och förnuftiga. Utifrån respondenternas berättelser vi har dock ej hittat något som tyder på att detta är något som har påverkat Växjö kommun att införa en ny styrning.

4.3 Isomorfism

DiMaggio och Powell (1983) förklarar att organisationer blir allt mer homogena i struktur och kultur då de försöker handla rationellt på osäkerhet och restriktioner. Likaså Hawley (1968) skriver att isomorfism är en begränsande process som gör att en enhet i en population tvingas efterlikna andra enheter som möter samma förhållanden i omgivningen. Därmed uppkommer paradoxen att när rationella aktörer försöker förändra sina organisationer blir de istället mer lika andra organisationer inom samma område (DiMaggio & Powell, 1983). Processägaren Paul Herbertsson berättade för oss att det finns många kommuner som till vissa delar har en processtyrd verksamhet. Dessa har dock implementerat delar av detta och inte i sin helhet som Växjö kommun har gjort. Han

sa att det inte är något nytt med processtyrning inom kommunorganisationen men att Växjö kommun tar ett omtag på hela koncernen samt bolagen, vilket gör dem unika, "Jag tror knappt någon kommun har gjort det så stort som vi gör det" (Paul Herbertsson, 2019-04-24). Huvudprocessägaren och förvaltningschefen för arbete och välfärd, Per Sandberg delar denna åsikt när han förklarar för oss att "Jag skulle säga att vi är ganska unika för att vi är ändå en av de första kommunerna som jobbar processororienterat i hela koncernen" (Per Sandberg, 2019-04-17). Sandberg tillade att han även känner flera förvaltningschefer som också jobbar med processtyrning, men att de enbart jobbar processororienterat i sin egen förvaltning. Ovanstående intervjuer beskriver hur implementeringen av den nya processtyrningen har gått till inom Växjö kommun, men eftersom vi ej har undersökt hur andra kommuner har strukturerat sitt arbetssätt kan vi varken bekräfta eller avfärda om kommunens processororienterade arbetssätt överensstämmer med andra kommuners. Utifrån intervjuerna med Herbertsson och Sandberg tyder det dock på att andra kommuner också har processarbete vilket gör att Växjö kommun kan anses vara en del av en homogen struktur.

DiMaggio och Powell (1983) skriver att homogeniteten förklaras av tre olika isomorfska mekanismer; tvingande isomorfism, mimetisk isomorfism och normativ isomorfism. Den tvingande isomorfismen grundar sig i en informell och formell press från andra organisationer och av kulturella förväntningar i samhället (DiMaggio & Powell, 1983). En organisation kan förändras på grund av uppmaningar från regeringen och att de behöver anpassa sig till nya lagar (DiMaggio & Powell, 1983). Utifrån intervjuerna har vi ej funnit detta i Växjö kommun, men det finns indikationer på att organisationer kan ha förändrats baserat på Tillitsdelegationens arbete med tillit. Utvecklingschefen Anna Karlsson berättade att hon tror att hela arbetet med Tillitsdelegation har smittat av sig på många organisationer i Sverige idag eftersom de har jobbat så öppet och publikt. Karlsson anser att Tillitsdelegationen är duktig på att sprida sitt budskap och att många organisationer har tagit intryck av dem och tycker att det har varit intressant. Intrycket vi har fått efter att ha intervjuat flertalet medlemmar i Växjö kommuns koncernledning är dock att det inte fanns eller finns någon informell eller formell press som fick kommunen att starta förändringsarbetet.

DiMaggio och Powell (1983) skriver att den mimetiska isomorfismen utgår från en osäkerhet som gör att organisationer drivs till att imitera andra organisationer. Att

organisationer som har tvetydiga mål kan imitera andra organisationer (DiMaggio & Powell, 1983) kan liknas vid vad vi fick veta under den inledande intervjun med budgetchefen Maria Stavert. Stavert berättade att innan styrmodellen infördes hade de över 350 stycken mål på kommunen år 2012, 2013. Alla organisatoriska nivåer från fullmäktige till nämnder och styrelse, till förvaltningar och bolag och ända ner till arbetsgrupper, kunde sätta sina egna mål för verksamheten. Stavert berättade att det blev jättekrångligt då vissa av målen var dubbla, trippla och kvadrupla och fullkomligt motstridiga varandra och att det var därför en ny styrning behövdes. DiMaggio och Powell (1983) förklarar även att modeller sprids genom förflyttning av anställda samt genom att det finns få variationer av modeller att välja mellan. I Växjö kommun kan vi se likheter med vad DiMaggio och Powell (1983) förklarar, då den tidigare näringslivs- anställda kommunchefen Monica Skagne anställdes under år 2015 och hade erfarenheter med sig från det privata näringslivet. När vi frågade respondenterna om de trodde att kommunen hade hämtat inspiration eller haft några förebilder till den nya styrningen svarade processägaren Paul Herbertsson “Det finns ganska många organisationer som har jobbat väldigt mycket med processer till exempel IKEA. Så det är klart att man har hämtat från det och kommunchefen har sin erfarenhet och hur de har jobbat med organisationer hon kan ha varit i tidigare, bland annat IKEA” (Paul Herbertsson, 2019-04-24). Förvaltningschefen och processägaren Per Sandberg berättade att “Jag tänker att Monica kommer från det privata näringslivet innan hon kom hit och hon hade med sig de här idéerna” (Per Sandberg, 2019-04-17). Vidare berättade utvecklingschefen Anna Karlsson (2019-04-09) att “[...] Monica har jobbat i stora företag och organisationer innan, så hon har jobbat processbaserat och sett vinsterna av det [...]”. Respondenternas kommentarer kan tolkas som att modeller kan spridas genom förflyttning av anställda, vilket DiMaggio och Powell även beskrev år 1983. De tre respondenternas kommentarer kan till viss del knytas an till vad DiMaggio och Powell (1983) beskriver angående att organisationer har en benägenhet att imitera organisationer inom sitt verksamhetsområde som kan ses som mer framgångsrika eller legitima. Dock befinner sig Växjö kommun och exempelvis IKEA inte inom samma verksamhetsområde. Likt Anna Karlsson tidigare nämnt har kommunchefen Monica Skagne dock jobbat processororienterat innan hon började jobba på kommunen vilket skulle kunna tolkas som att Växjö kommun har tagit inspiration av andra organisationer. Att Växjö kommun har implementerat en processororienterad styrning utifrån inspiration från andra företag, baserat på flertalet av respondenternas berättelser, tyder på att vi möjligtvis har att göra med mimetisk isomorfism.

Som DiMaggio och Powell (1983) berättar utgår normativ isomorfism från två olika källor, det vill säga utbildning och professionella nätverk. Under vår första intervju med budgetchefen och vår kontaktperson Maria Stavert frågade vi om hennes bakgrund och utbildning, hon berättade hon att har läst Civilekonomprogrammet på dåvarande Växjö högskola som idag heter Linnéuniversitetet. Under vår andra intervju med kommunalrådet Oliver Rosengren berättade han att har läst nationalekonomi och statsvetenskap på Linnéuniversitetet. Likaså förvaltningschefen för arbete och välfärd och processägaren Per Sandberg berättade att han har gått på Växjö högskola och studerat till personalvetare. När vi frågade processägaren och chefen för Planeringsavdelningen på Kommunledningsförvaltningen Paul Herbertsson om hur hans bakgrund ser ut berättade han att han är högskoleingenjör samt att han har en kandidatexamen i företagsekonomi. När vi frågade var han har studerat fick vi veta han också har studerat i Växjö. Thomas Ekelius som är förvaltningschef på Kultur och fritid berättade att han ursprungligen kommer ifrån Växjö och bland annat har läst internationell ekonomi, marknadsföring, management och kommunikation på Växjö universitet. Utvecklingschefen Anna Karlsson på Utvecklingsenheten berättade för oss att hon är samhällsvetare i grunden och att hon har studerat på Växjö universitet. En annan som har haft delar av sin studietid i Växjö är Malin Engström som är avdelningschef på Tekniska förvaltningen. Hon började läsa till ingenjör i Växjö för att sedan fortsätta med väg och vatten på Chalmers universitet i Göteborg. I gruppintervjun med Videums VD David Svensson och dess administrative chef Ingrid Johannisson berättade Svensson att han är statsvetare, systemvetare samt läst ekonomi på Växjö universitetet, Lunds universitet samt de brittiska universiteten Aberdeen och Hall. Johannisson berättar att även hon har läst marknadsföring på Växjö universitet som det hette på den tiden. Växjös kommunchef Monica Skagne berättade att hon var i valet och kvalet mellan att välja ekonomi eller systemvetenskap men att hon slutligen landade på den systemvetenskapliga linjen i Växjö samt att hon har kompletterat med företagsekonomi. För att knyta an till DiMaggio och Powells (1983) teori om normativ isomorfism kan vi se att det tydligt framgår från våra intervjuer att samtliga respondenter har studerat på Linnéuniversitetet eller Växjö högskola som det tidigare hette. Genom att samtliga tio respondenter har studerat på Linnéuniversitetet eller Växjö högskola kommer de likt DiMaggio och Powell (1983) säger att ha ett nätverk som liknar varandra. Det är dock viktigt att ta i beaktning att alla respondenter inte har studerat i Växjö vid en och samma tidpunkt utan att vissa av dem har studerat när det fortfarande

var en högskola och ännu inte blivit ett universitet. Vad respondenternas liknande bakgrunder innebär kan förstås med hjälp av vad Perrow (1974), DiMaggio och Powell (1983) säger om att professionalismen gör att individerna formas av universitetet som är en viktig institution för utvecklingen av människors kognitiva förmåga, vilket formar deras framtida tankesätt. DiMaggio och Powell (1983) hävdar att om managers rekryteras från samma universitet kommer de att ha en liknande uppfattning om problem, tillvägagångssätt samt hur beslut bör fattas och bemötas. Detta påstående ökar förståelsen för att respondenternas liknande bakgrund möjligtvis kan medföra att de har en samstämmig syn på hur en verksamhet ska styras. Vi beaktar dock att respondenterna har olika utbildningar trots att de läst på samma universitet, men majoriteten av dem har läst någon form av ekonomi. Slutligen vill vi uppmärksamma att alla respondenter i vår studie, där majoriteten av dem sitter i Växjö kommuns koncernledning, har studerat på samma universitet vilket skulle kunna tolkas som att det råder normativ isomorfism i Växjö kommuns implementeringsarbete av den nya styrningen.

4.4 Decoupling

Kommunchefen Monica Skagne berättade för oss om att styrmodellen är tänkt att resultera i mindre administrativt arbete, vid intervjun med processägaren Paul Herbertsson fick vi dock uppfattningen om att det ej har blivit så i praktiken. Skagne berättade att det processorienterade arbetssättet ska underlätta för alla medarbetare, att de ska veta vad de ska göra och inte behöva lägga onödig tid på saker. Hon betonade flertalet gånger att den nya styrmodellen ska göra det enklare att skapa effektivitet. Herbertsson berättade dock för oss att han tycker att processarbete är bra men att det har medfört mer administration och att det har varit speciellt administrativt tungt i framtagandet och implementeringen av processtyrningen. Han berättade att det har blivit mer administration eftersom ansvaret blir större då han måste samordna fler än sin egen verksamhet när det kommer till uppföljning. Denna situation uppfattas därav på två olika sätt där Skagnes avsikt är att underlätta det administrativa arbetet samtidigt som förändringen har resulterat i ökad administrativ belastning enligt en av processägarna. Detta tyder på att det finns en skillnad i den formella planeringen gentemot det verkliga utfallet, att intentionen med att minska administrationen ej har resulterat i hur organisationen gör i praktiken. Denna situation kan möjligtvis förstås med hjälp av Meyer och Rowans (1977) begrepp decoupling, som innebär att en organisation separerar den formella strukturen från de verkliga aktiviteterna för att bibehålla organisationens

legitimitet (Meyer & Rowan, 1977). Meyer och Rowan (1977) beskriver att de institutionella normerna skiljer sig från vad organisationen gör i praktiken. Brunsson (2002:7) förklarar att organisationer kan ha dubbelmoral och visa upp en annan ideologi externt jämfört med internt vilket betyder att ledningen visar upp en bild av organisationen som inte står i samklang med vad de förmedlar till de anställda. Vi tolkar dock ovanstående situation som att denna skillnad inte kan förstås helt av decoupling då exemplet tyder mer på att det möjligtvis skulle kunna vara en brist i utformningen av den nya styrmodellen som utgör orsaken till respondenternas olika utsagor. Baserat på de tio intervjuerna, är vår tolkning att det inte handlar om att Växjö kommun vill visa upp en bättre bild av hur de jobbar externt jämfört med hur de jobbar internt, utan att detta är en implementeringsfråga. Vi har inte funnit några tecken på att det råder dubbelmoral eller att kommunen vill visa upp en annan bild externt jämfört med internt utifrån intervjuerna. Då den processororienterade styrningen, som har implementerats inom Växjö kommun, endast används för deras interna arbete har vi ej funnit tecken på att kommunen arbetar för att påverka hur organisationen uppfattas utifrån. Därav kan vi ej svara på hurvida Växjö kommuns valmöjligheter vid skapandet av styrmodellen har påverkats av omvärldens normer om vad som anses vara modernt, rationellt och effektivt (Brunsson & Olsen, 1993:8). Baserat på de tio respondenternas berättelser kan vi ej se att avsikten med den nya styrmodellen har varit att påverka det externa stödet genom att förändra sin struktur och sina processer för att skydda sig från kritik eller ingripande likt vad Brunsson och Olsen (1993:9f) uttrycker.

4.5 Hyckleri

Oliver Rosengren, kommunalråd, berättade att Växjö kommun är en politiskt styrd organisation i en traditionell modell med nämnder som fattar beslut som därefter verkställs i förvaltningarna. Rosengren förtydligade att förvaltningarna samtidigt ska jobba processororienterat vilket innebär att ett beslut som sker i en process samtidigt kan påverka en annan nämnd fast de inte har beslutat om det. “[...] Det får ju inte bli så att processarbetet ’overrular’ demokratin” (Oliver Rosengren, 2019-04-10). Huvudprocessägare och förvaltningschef Thomas Ekelius berättade för oss om att alla styrsystem, styrande dokument och budgetarbete ska vara i processer. Ekelius problematiserade att det lätt blir så att politikerna sitter i en nämnd och bara tänker på nämnden och det så kallade stupröret medan de på förvaltningarna tänker ur ett processperspektiv. “[...] där kan det bli en krock lite grann eftersom de inte har kommit

lika långt som oss” (Thomas Ekelius, 2019-04-18). Likaså berättade budgetchefen Maria Stavert att det finns ett problem som ännu inte är löst och att det grundar sig i att de mäter nyckeltalen i processerna samtidigt som det inte finns några pengar i själva processerna, utan de är fortfarande fördelade över förvaltningarna. Denna strukturella motsättning kan förstås med hjälp av Brunssons (2002:xiii) förklaring av begreppet hyckleri som betyder att det finns motsatta idéer, värden eller människor som står i konflikt med varandra. Brunsson (2002:xiii) beskriver att det finns motsatta krav i organisationers strukturer, processer och ideologier vilket leder till konflikter. Precis som Brunsson (2002:xiii) skriver om hyckleri som en metod att hantera motstridigheter har vi baserat på intervjuerna fått uppfattningen om att det finns motstridande strukturer i Växjö kommun. Den strukturella motsättningen Brunsson (2002:xiii) pratar om kan därav möjligtvis infinna sig när kommunen är organiserad i nämnder samtidigt som de ska arbeta processbaserat. Vi är dock medvetna om att det är mycket komplext att frånga stuprörstänket i politiska nämnder. Brunsson (2002:xiv) beskriver att en organisation kan använda sig av “organiserat hyckleri” när det finns en skillnad mellan vad som sägs och görs. På så sätt kan organisationen uppfylla flera olika krav på samma gång när de säger att de ska göra en sak, fattar ett annat beslut och agerar på ett annat sätt än de sa och beslutade från början. Exemplet ovan med Växjö kommuns motsättning av processororienterat arbete inom nämnderna och förvaltningarna kan sägas utgöra en strukturell motsättning. Ur denna aspekten kan det möjligtvis finnas eller utövas hyckleri inom implementeringsarbetet av den nya styrningen. Ovanstående exempel kan dock ej generaliseras till att gälla hela Växjö kommun då detta endast är applicerat på det enskilda fallet samt de tio respondenternas åsikter om implementeringen av den nya styrningen.

4.6 Hur och varför reformer och förändringar uppkommer

Som tidigare nämnt tyder det på att det var kommunchefen Monica Skagne som såg ett behov av en förändrad styrning när hon blev anställd, vilket kan innebära att Växjö kommun har påverkats av att få Skagne som ny chef. Skagne berättade för oss att det tidigare sättet “[...] inte är effektivt, inte i produktiviteten och verkställighet eller verkställandet av budget eller kostnadsmässigt heller” (Monica Skagne, 2019-04-10). Det har funnits ett missnöje med utformningen av den offentliga sektorn om att dess kostnadseffektivitet, produktivitet och resultat har fått för lite uppmärksamhet samt dess utformning av sina processer och sin struktur (Brunsson & Olsen i Brunsson, 1985 et al; Brunsson, 1985 et al., i Brunsson & Olsen, 1993:15). Brunsson och Olsen (1993:5)

hänvisar till March (1981b) och Jönsson (1989) som beskriver att alla organisationer konstant reagerar på olika slags förändringar, exempelvis när en ny chef tillsätts. Det Skagne berättade kan möjligtvis knytas an till Jacobssons (1994:45) förklaring om att en aktör inom kommunen vill maximera den framtida nyttan genom sin valda strategi samt att en reform ger uttryck för en ny riktning för verksamheten. Skagnes vilja att förändra organisationsstyrningen har likheter med Jacobssons (1994:45) förklaring om att en reform visar att det finns en vilja att förändra och åstadkomma något. Genom Brunsson och Olsens resonemang kan vi se att Skagnes erfarenheter tyder på att det har funnits ett missnöje med utformningen av den offentliga sektorn och dess effektivitet genom att vi kan se att hon har en stark drivkraft att förändra.

Även om en kommun representerar olika politiska handlingsideologier och att det kan uppstå institutionaliserade konflikter likt Sahlin-Andersson (1986:10) beskriver när hon hänvisar till Brunsson (1981) och Jönsson (1982), har vi ej fått uppfattningen att det har uppstått några problem i Växjö kommun baserat på intervjuerna. Kommunalrådet Oliver Rosengren berättade för oss att det var viktigt att politiken skulle vara överens om processerna och dess innehåll. De som är involverade i politiken förhandlade om de olika processerna och enades om att processerna ska handla om samma sak, både i de blågröna budget och i oppositionens budget. Rosengren sa att "Det tycker jag är styrka, vi kan bråka om kronor och uppdrag men inte om struktur" (Oliver Rosengren, 2019-04-10). Utifrån Rosengrens beskrivning får vi uppfattningen om att alla var eniga om att det var dags att förnya kommunens styrning till processtyrning, vilket tyder på att det inte har uppstått någon institutionaliserad konflikt under Växjö kommuns implementering av deras nya styrning.

När vi frågade budgetchefen Maria Stavert vad styrmodellen är grundad på berättade hon att man tar efter varandra i kommunsektorn. Stavert berättade att ingenting är hemligt så som det är i den privata sektorn. Hon gav ett exempel på att kommunalekonomerna håller i konferenser där alla 290 kommunerna samlas och berättar vad de gör samt att hon får åka på utbildningar. "Det är oerhört bra kunskapsutbyte och man lär sig väldigt mycket av fel andra har gjort [...]" (Maria Stavert, 2019-02-05). Som svar på vår fråga berättade Stavert att de tog till sig goda erfarenheter från andra. Hon berättade att generellt sett är öppenheten mellan kommuner stor och man delar med sig av såväl goda som dåliga erfarenheter. Staverts berättelse kan förstås med hjälp av Forssell och Jansson (2000:94)

som beskriver att kunskapsspridning är en viktig förklaring till varför organisationer förändras när de tar del av ny kunskap. Kommunsektorns öppenhet kan enligt vår tolkning därmed vara en av anledningarna till varför Växjö kommun har börjat arbeta processbaserat.

Under en av intervjuerna fick vi vetskap om att det tidigare har funnits ett arbetssätt som liknar det nuvarande som finns i Växjö kommuns nya styrmodell. Malin Engström, avdelningschef på tekniska förvaltningen, berättade för oss att innan den nya styrmodellen fanns jobbade de på den tekniska förvaltningen på ett sätt som liknar processtyrning för ett antal år sedan. De tittade i simbassänger, som hon kallade det för. Projektet blev dock nedlagt där en av anledningarna var att det inte utsetts någon ansvarig för arbetssättet som drev på utvecklingen. Detta exempel kan liknas med vad Brunsson och Olsen (1993:41) förklarar när de hänvisar till Brunsson, Forsell och Winberg (1989) om att nya reformer ofta liknar tidigare reformer, då idéerna i den tidigare reformen inte lyckades i praktiken första gången.

4.7 Trender eller virus?

Brunsson och Olsen (1993:10) beskriver att organisationer alltjämt påverkas av olika trender där modernisering är en av dem. En reform som uppfattas som modern har större chans att bli framgångsrik (Brunsson & Olsen, 1993:10). Vill en organisation uppfattas som normal bör den anpassa sig efter aktuella trender (Brunsson & Olsen, 1993:8). Huvudprocessägaren och förvaltningsägaren Per Sandberg uttryckte under intervjun att “Jaha nu är det processarbete, vad hände med Lean? Vi hade ju Lean för tre år sedan har det dött eller? Och vad hände med Balanced Scorecard för sju år sedan, har det dött?” (Per Sandberg 2019-04-17). Citatet illustrerar när Sandberg berättade för oss att det alltid finns en kommunal misstro när det kommer nya saker i kommunen. Han berättade att det handlar om att få människors förtroende när det kommer nya styrsätt uppifrån och att om man raljerar lite så kommer det alltid nya system och nya metoder vilket leder till en skepticism bland de anställda. I diskussionen med Sandberg samt i ovanstående citat finns liknelser mellan Brunsson och Olsens (1993) teori om att följa trender. De beskriver att det är kopplat med förbättring, framsteg och utveckling att vara modern vilket gör det svårt att argumentera emot reformer som syftar till att modernisera verksamheten (Brunsson & Olsen, 1993:10). Därav måste en organisation anpassa sig efter mode och trender för att uppfattas som normal och aktuell (Brunsson & Olsen, 1993:8). Växjö

kommuns implementering av en ny styrning kan därmed tolkas som en indirekt modernisering av verksamheten, dock vill vi poängtera att respondenterna själva aldrig har benämnt förändringen som ett försök till en modernisering. Per Sandberg berättade att det inte finns någon kommun som inte jobbar processororienterat idag utan att alla gör det men att det Växjö kommun gör är att de sätter ord på det och bygger in en metodik som gör att processerna har en möjlighet att bli effektivare. Då Sandberg samt andra respondenter vid ett flertal tillfällen har nämnt att flera kommuner jobbar processororienterat idag anser vi att processtyrning kan antas vara en trend.

Likt Brunsson och Olsen (1993:10) beskriver har reformer präglats av fokus på demokrati och effektivitet under olika årtionden. Växjö kommuns implementeringsarbete av den nya styrningen har uppvisat flera likheter med 1980-talets fokus på effektivitet och ett allt mer idealiserande av den privata sektorn, då samtliga tio respondenter belyser vikten av effektivitet. Att Växjö kommun följer trender framgår även till viss del av budgetchefen Maria Stavert som berättade att hon inte tycker att det är bra att falla för alla nya trender som kommer, utan att det måste finnas sunt förnuft. När vi frågade om hon tycker att Växjö kommun faller för trender svarade hon att vissa människor gör det. Vidare förklarar Brunsson och Olsen (1993:36ff) att en trend kan minska variationen på lösningar då det sker en anpassning efter vilken acceptans det finns för vissa lösningar och problem. Detta verkar även vara situationen vid valet av Växjö kommuns nya styrning då flera av respondenterna gav uttryck för att det processbaserade styrsättet var det enda möjliga alternativet. Hur beslutsfattandet och valet av styrmodell gick till presenteras mer ingående under avsnitt 4.10 Irrationalitet.

Røvik (2011) presenterade virus-teorin som ett alternativ för att se hur organisationer hanterar managementidéer. Han förklarar att managementidéer som moden kan jämföras med att ikläda sig trendiga kläder som sedan kan tas av när de ej är trendiga längre, därav använder han sig istället av virus-teorin för att se hur en organisations innersta förändras (Røvik, 2011). I de sex stegen som beskriver virusets utveckling ingår (1) smitta, (2) immunitet, (3) replikation, (4) inkubation, (5) mutation och (6) dvala vilka även är applicerbara på organisationer. Utifrån Røviks (2011) resonemang använder vi oss av att följa dessa sex steg för att medvetandegöra hur långt Växjö kommuns implementering av den nya styrning har kommit i nuläget i mitten av år 2019. Det första steget (smitta), när organisationen adopterar de nya managementidéerna, anser vi representeras av Monica

Skagne och när hon blev kommunchef. Skagne berättade att hon tidigare jobbat med den här typen av organisationsstyrning i andra företag. I det andra steget (immunitet), när idéerna möter motstånd från organisationen (Røvik, 2011), har det till viss del funnits motstånd i Växjö kommun. Huvudprocessägare och förvaltningschefen Thomas Ekelius berättade att det har funnits personer som har försökt jobba emot den nya styrningen, de personerna har jobbat inom kommunen i årtionden och har svårt att förstå att det som finns i kommunen är allas och att de måste samarbeta. Han berättade även att de som har haft svårare att ta till sig förändringen har funnits på alla nivåer i kommunen "Det finns ju fortfarande folk som antingen inte vill eller inte kan ta till sig detta på alla nivåer" (Thomas Ekelius, 2019-04-18). I det tredje steget (replikation) befäster sig de nya idéerna i organisationen och omsätts i praktiken (Røvik, 2011). För att idéerna lättare ska få fäste behövs utbildning (Røvik, 2011). Bland de utvalda respondenterna råder det delade meningar om hur väl och hur mycket utbildning som har erbjudits i Växjö kommun. Anna Karlsson på utvecklingsenheten berättade att de har jobbat med kompetensuppbyggnad genom utbildningar, metoder och verktyg för att ta fram handböcker kring hur de jobbar. En av respondenterna uttrycker att det är jättebra att de utbildar många nu men att koncernledningen kanske skulle ha utbildats tidigare. I det fjärde steget (inkubation) mognar de nya idéerna och omsätts i praktiken och får betydelse till skillnad från idéerna som kommer från trender enligt Røvik (2011). Maria Stavert berättade att den nya styrmodellen användes första gången i skarpt läge med 2018 års budget. Røvik (2011) hänvisar till Westney (1987) som förklarar att i det femte steget (mutation) korrigerar eller anpassar organisationen idéerna till den lokala kontexten. Angående Växjö kommuns styrmodell beskriver Videums VD David Svensson att de exempelvis har fått backa lite för att göra på ett annat sätt. Han berättade att de på Videum gjorde en konsekvensanalys som transformerades i en vision som förankrades i deras styrelse, med deras kollegor och kunder, vilket krävde anpassning. I det sista steget (dvala) växlar idéerna mellan att vara vilande och aktiva (Røvik, 2011). Flera av respondenterna uttryckte att förändringen och implementeringen av styrmodellen och det processorienterade arbetssättet inte är färdigt, vilket gör att Växjö kommuns implementering av en ny styrning inte befinner sig i en växling mellan aktivitet och passivitet, utifrån respondenternas uppfattning. Växjö kommun är fortfarande aktiva med mycket möten och planering och har därav ej kommit in i en passiv dvala där människor blir allt mindre involverade, vilket gör att vi ej anser att de har kommit till det sista steget än.

Røvik (2011) presenterade virus-teorin för att se hur organisationer förändras på djupet av nya managementidéer som ett alternativ till att se managementmodeller som trender, då han anser att trender endast är tillfälliga. Vi anser dock baserat på respondenternas berättelser att diverse trender har haft en djupgående inverkan på Växjö kommun under åren och att de i dagsläget arbetar utefter processbaserad styrning vilket vi tidigare nämnt kan ses som en trend. Således anser vi att kommunens nya processbaserade styrning har implementerats på ett djupare plan i kommunen baserat på vår tolkning av Røviks (2011) sex steg där Växjö kommun kan sägas befinna sig på det femte steget. Vi vill därmed påstå att de två synsätten att se managementmodeller som trender och virus inte ska ses som två alternativ likt Røvik (2011) anser, utan som komplement till varandra. En sammanslagning av dessa två teorier ger en mer omfattande förståelse för hur trender kan inverka på Växjö kommuns nya styrning då de implementeras på ett djupare plan.

4.8 Deltagande och makt

Vid Växjö kommuns implementeringsarbete av en ny styrning fick vi höra att det uppstod en del krockar när förändringsarbetet påbörjades. Kommunchefen Monica Skagne berättade för oss att det fanns många som knappt visste vad förändring, ledarskap och återkoppling var samt att vissa personer inte har gått att ifrågasätta tidigare. Därav har det även varit en del medialt kring detta när vissa har gått till media och sagt att kommunchefen är ”hemska”. Situation kan förstås med hjälp av Brunsson och Olsen (1993:6) som förklarar att det är lättare att initiera reformer än att implementera dem. Likt Brunsson och Olsen (1993:6) som refererar till Christensen (1985; 1987; 1989) och Egeberg (1989b), är det även svårt att förändra människors beteende på det sätt som var avsett och omorganisationer kan ha oväntade effekter på konflikter och kommunikation. Reformerna kan i värsta fall skapa konflikter och undergräva rådande värden, identiteter och relationer (March, 1989 i Brunsson & Olsen, 1993:24). Detta stämmer även överens med Sahlin-Andersson (1986:42) som skriver att det är vanligt att konflikter förekommer i beslutsprocesser. Detta kan återigen kopplas till ovanstående exempel där kommunchefen Monica Skagne berättade att människor har haft egna kungadömen där det har legat mycket prestige. Hon tror dock att det i grund och botten rör sig om okunskap och att det är jätte viktigt att ha en dialog samt att hålla alla informerade. Hon berättade att det har varit en jättestor förändringsresa och att det finns en del människor som tycker att det har varit oerhört jobbigt när hon har gått in och sagt att de ska ändra på saker och

ting. Vidare förklarade huvudprocessägaren och förvaltningschefen Thomas Ekelius att han tycker att samtalsklimatet är jättebra och att alla har tagit förändringen till sig, trots att en del kan tycka att det är lite jobbigt att förändra sig “[...] Det finns en felaktig bild av att ja men vi äger våra grejer, det här är våra saker, nå det är det inte för det är hela kommunens” (Thomas Ekelius, 2019-04-18). Ekelius gav ett exempel på om en person har jobbat i Växjö kommun i 35 år och gjort likadant hela tiden och så kommer någon annan, som kanske inte ens är ens chef och till och med från en annan förvaltning, och säger till en att göra på ett annat sätt. Det blir jättejobbigt för den personen som har tänkt att det här är mitt, till att någon kommer och säger att det här är allas. Detta kan liknas vid vad Brunsson och Olsen (1993:6) beskriver om att om en reform går emot organisationens identitet krävs det betydligt mer tid och ansträngning från reformens förespråkare samt att reformer som kräver aktivt deltagande eller där flera olika organisationer måste samarbeta möter särskilda svårigheter. Ekelius berättade att de därav har lite av en utmaning kvar att få processorganisationen att bli det nya arbetssättet. Självt tycker han att den är klockren och jättebra. Han hävdar dock att han tror att de flesta sakta men säkert går med på den nya förändringen. Detta tyder på att förändringar kan resultera i meningsskiljaktigheter, konflikter samt undergräva relationer likt vad Sahlin-Andersson (1986:42) och Brunsson och Olsen (1993:6) förklarar. Att Skagne och Ekelius båda upplever att människor har svårt att släppa kontrollen över sina områden och få ett helhetstänk kan tolkas som att förändringsarbeten kan ha oväntade effekter på konflikter och kommunikation. Detta tyder på att det är lättare att initiera reformer än att implementera dem.

Brunsson och Olsen (1993:25) beskriver vikten av att en organisation behöver ha människors stöd för att kunna genomföra en omfattande förändring och överkomma eventuell motvilja. Vi frågade processägaren Paul Herbertsson om han ansåg att det fanns behov av en förändring inom kommunen och fick svaret att han anser att det alltid finns behov av verksamhetsförbättringar, oavsett om man väljer ett processbaserat arbetssätt, Lean eller något annat. Han berättade att det viktigaste är att man har ett formaliserat sätt för att ständigt göra förbättringar men att han tycker att processarbete är ett bra sätt att göra det på och att kommunen har valt en bra väg. Förändringen kommunicerades dock ej speciellt tydligt i början utan det har tydliggjorts mer efterhand, men att han tycker det är kul att vara med och påverka. Huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg berättade att han var en av dem som drev på utvecklingen tillsammans med

kommunchefen Monica Skagne och tycker att den processororienterade styrningen är ett bra sätt att jobba på. Han berättade att han upplevde att det fanns ett behov av en ny styrning då Växjö kommuns starka ekonomi inte har berott på att de har haft en effektiv verksamhet utan att de har gått plus på grund av finansiella investeringar. Han var väldigt positiv till förändringen och tycker att det var helt nödvändigt och att det är en överlevnadsfråga att jobba processororienterat. Utvecklingschefen Anna Karlsson uppgav att hon har upplevt ett behov efter en annan styrning och berättade för oss att hon saknade en mer samverkande styrning. Hon berättade dock att det finns de som säger att de har gjort det här förut och ifrågasätter hur de ska kunna samarbeta i en så stor organisation och säger att det inte kommer att fungera, men generellt sätt säger hon att det är ett väldigt positivt bemötande. En annan person som är positivt inställd till den nya styrningen är avdelningschefen Malin Engström som berättade att hon tycker det processororienterade arbetssättet är ett bra sätt att tänka på för att gå ifrån deras organisatoriska stuprör. Hon förklarade att hon alltid har gillat processer och att ingenjören inom henne gillar att arbeta med flöden. Hon berättade att hon arbetade på ett liknande sätt på tekniska förvaltningen för ett antal år sedan i något hon kallar för simbanor, men att det av olika anledningar lades ner. Därav anser hon att det fanns ett behov av en ny styrning och att det låg i linje med vad de hade gjort tidigare. Budgetchefen Maria Stavert berättade att redan innan Skagne anställdes observerades problem ute i verksamheten då de hade alldeles för många olika mål att följa, vilket bekräftar bilden av att det fanns ett stöd i verksamheten för den nya styrningen. Hennes bild av den nya styrningen är att den är mycket bättre, både ur perspektivet från den övergripande centralstyrningen och ur nämndens styrning och processtyrning. Utifrån respondenternas berättelser tolkar vi det som att den nya processororienterade styrningen har haft ett brett stöd vilket även Brunsson och Olsen (1993:25) uttrycker är viktigt för att kunna genomföra en omfattande förändring. Vid valet av respondenter var vår kontaktperson och budgetchefen Maria Stavert mån om att de rekommenderade intervjupersonerna skulle ha olika bakgrund och ståndpunkter. Vi har dock hittat en tydlig samstämmighet där samtliga tio respondenter är positiva till införandet av den processororienterade styrningen, vilket möjligtvis är en snedvridning av studiens resultat. Vidare kan vår undersökning ej svara på hur det nya arbetssättet har mottagits av övriga anställda inom Växjö kommun då vår undersökning har varit begränsad till ett bestämt urval i det övre skiktet av styrkedjan.

Sahlin-Andersson (1986:42) refererar till Bacharach och Lawler (1980) när hon skriver att olika aktörer har olika grader av inflytande, till exempel sägs politiker ha hög auktoritet när det kommer till viktiga beslut inom en kommun då de måste auktorisera processen. Vid genomförandet av Växjö kommuns nya styrning kan vi se att det inte enbart är politiker som kan sägas ha haft hög auktoritet. Flertalet av respondenterna berättade att de uppfattar att de har haft inflytande över implementeringen av den styrmodellen. Sahlin-Andersson (1986:42) skriver att det är viktigt att ställa sig frågan vilka aktörer som får delta och varför samt varför vissa inte deltar i beslutsprocesserna. Personer med auktoritet, likt kommunens högsta ledning, är de som får lov att starta projekt från idé till implementering (Hemingsen, 1973 i Sahlin-Andersson, 1986:42). Detta kan liknas vid exemplet när kommunchefen Monica Skagne berättade att förändringen till största del sker på ledningsnivå, det vill säga på koncernnivå. Hon tydliggjorde att det är viktigt att få till det på den övergripande nivån eftersom det är där de kan göra de största besparingarna vad gäller pengar och tid. Sedan berättade hon att det är viktigt med kommunikation och att man stämmer av med varandra för att se att alla är på rätt väg. På frågan om vem som har varit mest delaktig i förändringsarbetet skrattade hon och sa sig själv, sedan sa hon förvaltningschefen för Kommunledningsförvaltningen. Vidare berättade Skagne att hon alltid jobbar tillsammans med koncernledningen och utvecklingschefen Anna Karlsson som hon säger var hennes förlängda arm. Hon förklarade att det är viktigt att jobba med koncernledningen då de högsta cheferna i Växjö kommun sitter där och det är viktigt att de är delaktiga då de ska vara ambassadörer för förändringsarbetet. Hon nämnde också att HR-chefen är jätteviktig för henne samt att hon har en utvecklingsledare som hjälper henne. Anna Karlsson sa att hon har jobbat nära kommunchefen för att stödja förändringsarbetet samt att koncernledningen har haft en jätteviktig roll i framtagandet av den nya styrningen. Vidare berättade hon att utvecklingsavdelningen kontinuerligt har stämt av med koncernledningen då det är de som har fattat besluten om verktygen. Processägarna har också varit viktiga enligt Karlsson då de står för implementeringen och att ta arbetet vidare då det inte är dem själva på utvecklingsavdelningen som implementerar processerna.

Budgetchefen Maria Stavert berättade att de som var delaktiga i processen företrädesvis var förvaltningschefer och bolagsvd:ar samt den politiska sidan. Detta har därmed gjorts i samsyn mellan politiken och förvaltningarna, berättade hon. Hon förklarade att man inte sätter igång ett sånt här stort samarbete utan att involvera politiken i ett tidigt skede.

Kommunalrådet Oliver Rosengrens delaktighet i förändringsarbetet bestod av att han var med när kommunen omformade sättet de styr på från att tidigare ha jobbat i målområden till att gå över till fem huvudprocesser med riktningsmål istället. Som kommunalråd har han bland annat samordningsansvar för budgetarbetet och då budgeten är deras övergripande styrdokument är det framförallt i det uppdraget han har arbetat med styrmodellen. David Svensson, som är VD på Videum, berättade om sitt eget deltagande i implementeringen av den nya processstyrningen. Han berättade att innan den nya styrmodellen kom på tal hade de aldrig deltagit i internbudgetdialoger eller hearings med kommunstyrelsen tidigare, utan att bolagen levde sina egna liv. Vidare sa han att han i grunden tror att det är positivt att de samordnar insatserna och får ett helhetsgrepp samt att han tycker de har haft en bra dialog. Vi talar mer om Svenssons och Johannissons specifika delaktighet i implementeringen under gruppintervjun och får höra att de absolut var med då de ingår i koncernledningen och att de hade många diskussioner kring vad processerna ska omfatta och heta. Videums administrative chef, Ingrid Johannisson, berättade att deras roller i processarbetet är att Svensson är mer strategisk och att hon själv är mer praktisk när det behövs. Vidare berättade Johannisson att eftersom de har varit involverade i förändringen har de fått information och har blivit kallade till möten och liknande.

“Jo men de har du alltid givetvis rätt till att lämna synpunkter och de som sitter i koncernledningen kan alltid framföra sina synpunkter där också”

Paul Herbertsson (2019-04-24)

Processägaren Paul Herbertsson tror att många människor har haft delade åsikter om införandet av den processororienterade styrningen. Han berättade att det kanske inte är 100 procent av alla som velat detta men att det är viktigt att ta sig an dem. Nu när styrmodellen väl är uttalad och budgeten upplagd tror han dock inte den ifrågasätts längre. Han sa själv att han tidigt var med i diskussionerna om implementeringen vid framtagandet av det processororienterade arbetssättet. Trots att han själv inte sitter med i koncernledningen tror han inte det har haft speciellt stor betydelse för kommunikationen mer än att han får vissa uppgifter i andra hand.

“[...] vi är nog några få idag som hajar och det är verkligen ingen kritik mot de andra men det är nog få som vet vart vi är på väg [...]”

(Per Sandberg, 2019-04-17)

Förvaltningschefen och huvudprocessägaren Per Sandberg är en annan respondent som berättade om sin upplevelse av deltagandet i förändringsarbetet. Han uppgav att koncernledningen har jobbat mycket med styrmodellen samt att de som blivit huvudprocessägare har fått ta ett större ansvar i det här och har fått dra ett ganska stort lass. Vidare berättade huvudprocessägaren och förvaltningschefen Thomas Ekelius för oss att kultur och fritidsförvaltningen har en fördel då den är en av de mindre förvaltningarna som gör den ganska hanterbar så att han kan hålla alla informerade och delaktiga. Han berättade att processägarna löpande har träffats tillsammans med Monica och diskuterat olika frågor. Avdelningschefen Malin Engström berättade att hon har varit väldigt delaktig i den första delen och har suttit med i gruppen som har tagit fram deras samhällsbyggnadsprocess samt har haft olika grupper och workshops då hon är processdelägare. Sedan de påbörjade arbetet har de haft workshops där många varit med och diskuterat men att det blev ganska ineffektivt och rörigt så nu sitter de endast fyra stycken där, däribland hon själv. Därefter gör de ett förslag som de återkopplar till den större gruppen, då det är bättre och lättare att ha något att tycka till om förklarade hon. Hon berättade dock att hon inte var delaktig i huvudprocesserna.

Vi kan se att flera av respondenterna har uppfattat att de har varit väldigt delaktiga i förändringsarbetet och implementeringen av det nya processororienterade arbetssättet. Vanligtvis är det politikerna i en kommun som sägs ha hög auktoritet till att ta viktiga beslut, utifrån intervjuerna tyder det dock på att koncernledningen samt andra chefer har varit högst delaktiga och drivande i förändringen. Både kommunchefen Monica Skagne och utvecklingschefen Anna Karlsson berättade om vikten av att arbeta mycket med koncernledningen då de är drivande i genomförandet av förändringen. Budgetchefen Maria Stavert förtydligade att förändringen har gjorts i samsyn med politiken respektive förvaltningarna och bolagen. Videums VD David Svensson delar denna uppfattning då Videum för första gången har deltagit i internbudgetdialoger och liknande med kommunstyrelsen. Detta kan tolkas som att det finns en hög grad av delaktighet inom ledningen. Anna Karlsson berättade att hon tror att det processororienterade arbetssättet fortfarande märks av mest på en hög nivå i styrkedjan och inte speciellt mycket ute i organisationen än. Likaså huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg berättade att det är en utmaning att få en organisation med 7 000 anställda att förstå nyttan av att jobba processororienterat och skapa en förståelse för varför de gör som de gör, då det fortfarande är relativt okänt för människorna längst ut i organisationen. Vi belyser detta

för att skapa medvetenhet om att vi endast har undersökt delar av ledningen, det vill säga chefer och politiker, och därför ej kan svara på hur delaktiga andra anställda har varit.

Brunsson (2000:149) skriver att människor i politiska organisationer är rekryterade utifrån principen att inte alla delar samma värderingar. Vid rekrytering till politiska organisationer är istället konflikter grundläggande och en nödvändighet som bör upprätthållas, då dessa konflikter ger organisationen legitimitet genom att ta hänsyn och representera olika värderingar, övertygelser och intressen (Brunsson, 2000:149). Baserat på de tio intervjuerna fann vi dock att det fanns stor enighet hos politikerna angående implementeringen av den processororienterade styrningen med liknande värderingar, övertygelser och intressen. Kommunalrådet Oliver Rosengren uppgav att han ansåg att det fanns ett behov av den här förändringen och berättade för oss att detta var han och kommunstyrelsens ordförande Anna Tenjes gemensamma käpphäst. Rosengren poängterade att det tidigt var viktigt att de olika politiska partierna skulle vara överens om processerna för att undvika bråk om vilka processer de skulle ha. De enades om att de kanske inte behövde kalla processerna för samma sak men att de fem huvudprocesserna ska behandla samma saker i både Moderaternas och Socialdemokraternas budget. Budgetchefen Maria Stavert berättade att det gick väldigt snabbt när Monica Skagne väl började som kommunchef och att det fanns en väldigt stor politisk enighet likt vad Rosengren berättade för oss. Stavert berättade att tankarna om en förändring bort från målstyrning fanns redan innan Skagne anställdes och när hon sedan blev kommunchef gick det fort då det fanns en väldigt stor politisk enighet. Den gamla modellen var otydlig och fick inte fram det politiska budskapet enligt Stavert. Vi kan se att trots att politiker har olika värderingar inom den kommunala verksamheten var de samstämmiga över behovet att implementera ett processororienterat arbetssätt. Detta var anledningen till att endast en intervju med en politiker utfördes.

4.9 Implementering

Kommunalrådet Oliver Rosengren berättade att svårigheterna med en processororienterad styrmodell i en kommun är processtyrningen kontra den politiska styrningen i nämnder. Brunsson och Olsen (1993:33) förklarar att en anledning till att endast ett fåtal reformer lyckas är att det är betydligt mer komplicerat att implementera en reform än att initiera den. När reformer initieras är dess idéer förenklade i förhållande till verkligheten och när de väl implementeras i praktiken kännetecknas de av ökad komplexitet vilket leder till att

konflikter, svårigheter och motsättningar ökar (Brunsson & Olsen, 1993:43). Rosengrens exempel kan liknas vid Brunsson och Olsens (1993:22f) resonemang när de skriver att det kan inträffa att reformatörer försöker förändra den offentliga förvaltningen till trender och krav som står i konflikt med varandra och är oförenliga. Rosengren berättade att han tror att det blir mycket tydligt att nämndorganisationen inte är anpassad för processororientering och exemplifierade med att det i en av huvudprocesserna finns så många som sju eller åtta olika aktörer vilket bidrar med en komplexitet i styrningen. Detta belyste även huvudprocessägaren och förvaltningschefen Thomas Ekelius när han berättade att politikerna inte har kommit lika långt i processarbetet då de fortfarande tänker i nämnder och stuprör. Han berättade att det är viktigt att tänka processororienterat hela vägen då det annars kan bli väldigt mycket suboptimeringar vilket är något de vill undvika. En svårighet med att implementera en reform likt det Brunsson och Olsen (1993) skildrar, är Ekelius exempel om att det är en utmaning att lyckas avsätta tillräckligt mycket tid för implementeringen samt att få alla berörda att träffas samtidigt.

“[...] det kommer att ta jättelång tid att få 7 000 anställda, att få det här att sippra ned i vattenfallet, för det här är komplext”

(Per Sandberg, 2019-04-17)

Vidare berättade huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg för oss att de fortfarande trevar en del, att de är på god väg men att det kommer ta jättelång tid. Han sa dock att de på kommunen informerar, har presentationer och mantrar varför de gör detta men att det är svårt att föra ut budskapet även fast hans chefer och ledningsgrupp är med på tåget. Videums VD David Svensson förklarade att det har varit tufft det senaste året men att det har gått bra. Det han har efterlyst är bättre framförhållning och exemplifierar genom att förklara att man behöver jobba med årsplaneringar. Om han till exempel vill ha ett chefsmöte måste han planera det ett kvartal i förväg om det ska bli kvalitet på det, för att alla ska hinna förbereda sig. Därav hade han önskat lite tydligare planering framåt då det har varit rätt kort varsel under förändrings- och implementeringsresan. Svensson tillade att de i början av resan skulle ställt sig frågan om vad kommunens vision är samt vad det önskade framtida tillståndet är och när de ska vara där. Han efterlyser riktningmål som indikerar när allt ska vara färdigt samt vilken effekt som förväntas, om den är monetär eller något annat. Svensson förklarade dock att man ska vara ödmjuk inför att de inte är framme än och att man får ge det lite mer tid. Processägaren Paul Herbertsson berättade att han blev tillfrågad av kommunchefen Skagne om han ville bli processägare

och svarade ja utan att egentligen veta vad det innebar, dock har det tydliggjorts mer i efterhand. Han förklarade att man får ha lite is i magen och ta det lite lugnt då det ej går att ändra ett arbetssätt på ett halvår. Han tror man får se det ur en fem-årsperiod och att man måste ha respekt för tiden det tar att vända en organisation på 7 000 människor som ska göra något nytt.

Avdelningschefen Malin Engström upplever att det har funnits olika uppfattningar om hur implementeringen ska gå till. Hon berättade att de i hennes grupp först kom överens men att när de väl skulle implementera det märkte de att de inte längre tyckte likadant. "Det är inte med illvilja utan det är att man har svårt att kliva ur sin organisations roll och titta på kommunen i helhet" sa Malin Engström (2019-04-17). Engström sa sig vara positiv till förändringen men belyser att det finns de som är skeptiska till att det här är bra för att det finns de som känner att "vi" ansvarar för det här. Hon berättade att det sitter djupt i folks känslor vad de ansvarar för då det processororienterade arbetet är en ganska stor omställning som de fortfarande tampas med. "Det var ganska rörigt i början innan det började sätta sig" (Malin Engström, 2019-04-17). Hon förklarade att vissa har haft svårt att kliva ur sin organisationsroll och titta på kommunen som en helhet samt att mer tid skulle behöva avsättas till att implementera processerna ordentligt, vilket kan förstås av Brunsson och Olsens (1993:43) resonemang om svårigheterna med att implementera reformer i praktiken. Engström förklarade att det var bråttom med implementeringen av styrmodellen men att det sedan ändrades då det framkom att det inte var görligt på den uttänkta tiden och att de nu inte längre har någon tidspress. Vidare berättade Engström att det tyvärr har varit svårt att prioritera implementeringen av det processororienterade arbetssättet i vardagen. Hon berättade att hon tror man skulle ha varit lite mer ödmjuk i början och ha sagt att det är väldigt mycket som inte är klart, då det var väldigt mycket oklarheter i början. Hon tillade att samtidigt vet man inte och måste få pröva sig fram. Ofta så implementeras något innan det är färdigtänkt berättade hon för oss. Malin Engström belyste att de nyligen fick gå på en utbildning i hur man ska jobba i processer, ett år efter att det har införts, vilket hon anser borde ha kommit tidigare.

Stavert berättade att det var väldigt kaosartat när hon började sitt nuvarande jobb hösten 2017. Det funkade inte riktigt för att alla var helt nya i modellen och några fick nya roller som exempelvis huvudprocessägare, vilket skapade förändringar i hierarkin. Hon förklarade att allting är enkelt i teorin men när förändringar görs i praktiken i en stor

organisation kan man tänka fel ibland och då får man backa. “Skulle man gjort detta enligt skolboken så skulle man haft en tydlig plan, man skulle haft en tidslinje, ansvarsfördelning, precis som vi gör när vi jobbar med större projekt annars” (Maria Stavert, 2019-02-05). Hon förklarade att om de hade gjort ett fullständigt projektdirektiv från början så är hon säker på att de hade fått revidera det flera gånger eftersom de löser problem efterhand när de jobbar. De hade en plan när de gjorde detta men den var kanske inte så formaliserad som den borde ha varit och hade de gjort detta mycket noggrannare hade arbetet gått lite lättare, berättade Stavert. Utvecklingschefen Anna Karlsson förklarade att de har haft mycket förändringsarbeten tidigare men att de har bedrivits mer inom enskilda avdelningar eller förvaltningar och att “[...] nu när vi ska involvera alla berörda intressenter blir det lite hela havet stormar” (Anna Karlsson, 2019-04-09), vilket visar komplexiteten av att implementera en reform likt Brunsson och Olsen (1993:33) skriver.

Utifrån vår tolkning av respondenternas berättelser kan vi se att det har varit svårare att implementera den nya reformen än det var att initiera den likt vad Brunsson och Olsen (1993:33) beskriver. Vi kan se att det möjligtvis finns en inre motsättning som Oliver Rosengren, kommunalråd och Thomas Ekelius huvudprocessägare och förvaltningschef, belyser när de pratar om att nämnderna inte är anpassade efter att arbeta processororienterat då de fortfarande tänker i nämnder och arbetar i stuprör. Ekelius berättade att det är viktigt att tänka processororienterat hela vägen då det annars kan bli väldigt mycket suboptimeringar, vilket är något de vill undvika. Utifrån detta anser vi att det är viktigt att de finner en lösning på hur de ska få nämnderna att arbeta processororienterat för att kunna göra en fullständig implementering av det nya styrsättet i kommunen. Vi kan även se att förändringsarbetet har gett upphov till konflikter, motsättningar och svårigheter när exempelvis avdelningschefen Malin Engström berättade att det finns de som är skeptiska till förändringar och att det sitter djupt i folks känslor vad de ansvarar för och att det processororienterade arbetssättet är en stor omställning för dem. Liket vad flertalet av respondenterna har berättat, anser även vi att förändringsarbetet inledningsvis kan ha behövt mer tid för att människor ska hinna vänja sig vid nya roller och tankesätt för att hinna sätta sig in i ett processororienterat arbetssätt. Det är möjligt att de konflikter, motsättningar och svårigheter som Brunsson och Olsen (1993:33) beskriver, hade kunnat undvikas om förändringen fick en längre startsträcka.

Brunsson och Olsen (1993:19) förklarar att det finns en risk att reformatörerna blir ineffektiva om de saknar förmågan att formulera mål som är stabila, exakta och konsistenta. En anledning till detta kan vara att deras analytiska förmåga överskuggas av situationens komplexitet eller förändringstakten (Brunsson & Olsen, 1993:19). Utvecklingschefen Anna Karlsson berättade för oss att det inte har varit ett speciellt tydligt projekt utan att det har utvecklats under tiden. De har inte planerat alla steg från början utan det har varit lite av ett rörligt mål, förklarade hon. Det Karlsson berättade för oss kan därmed liknas vid vad Brunsson och Olsen (1993:22) förklarar om att reformer bör undvika att ha planer som är vaga och dåligt definierade då det är mer sannolikt att en reform lyckas om planerna är fokuserade och väldefinierade. Att de har utvecklat styrmodellen under tiden har varit en frustration till viss del fortsatte Karlsson. Dock anser hon att detta är det enda sättet för att både få in synpunkter från de som ska använda den och för att kunna utveckla den tillsammans med dem, vilket tidigare nämnts under avsnitt 4.8 Deltagande och makt. Hon förklarade att det är så de får förhålla sig till utveckling idag, att kommunen skickar ut något och säger åt folk att säga till vad som inte fungerar och så får det lösas i efterhand. Därav tror hon att detta har varit ett bra sätt även om det inte har funnits så väldefinierade planer. Detta tyder på att förändringsarbetet kan ha varit för komplex för att allt inledningsvis ska ha varit planerat i detalj vilket även Brunsson och Olsen (1993:19) framhåller. Huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg berättade att han anser att saker har blivit som de var tänkta från början och att de redan från start sa att det här måste få ta den tid det tar. "Vi hade egentligen ingen game plan som sa det ska vara klart detta och detta datumet" (Per Sandberg, 2019-04-17).

Vid situationer där processarbetet har fungerat mindre bra frågade vi kommunalrådet Oliver Rosengren vad han tror att det beror på. Han svarade att det dels kan handla om att de inte har lyckats sätta en gemensam målbild för alla processerna än. Även Brunsson och Olsen (1993:25) förklarar att om målen med förändringen inte är konsekventa med organisationens mål kommer en förändring förmodligen inte att lyckas. Rosengren belyste dock att de har varit noga från start med att när de väl satte sina processer och riktningmål ska de hållas vilket han anser att de har gjort. När vi frågade honom vilka mål som finns med hela förändringsarbetet berättade han att det handlar om en mer effektiv verksamhetsstyrning och bättre utfall av det väntade resultatet. Thomas Ekelius, huvudprocessägare och förvaltningschef, tyckte att målen med förändringsarbetet har varit tydliga från början samt förståelsen för varför detta genomförs, att det handlar om

att ens jobb ska bli enklare att göra varje dag. Han poängterade dock vikten av att respektera att saker måste få ta tid. Ibland har det kanske ifrågasatts varför saker inte är klara, men att det många gånger beror på att de olika processerna har olika förutsättningar. Vidare förklarade Ekelius att de bygger vägen medan de kör och att det finns vissa utbildningsmoment som kanske borde ha kommit tidigare vilket kan ha resulterat att de sprungit lite fel i onödan till skillnad från om de hade stannat upp och tänkt till innan. Hade allt varit perfekt hade de haft mer tid till gemensamma utbildningar i början så att de var på samma nivå. Information, kommunikation och dialog är viktigt framhöll Ekelius. Ekelius tillade dock att han tror att alla känner så men att det samtidigt aldrig är ogjort utan att de lärt sig saker på vägen. Angående vilka mål som fanns med implementeringen av en ny styrning svarade Videums VD David Svensson att “Är det något jag ska känna till? Jag har väl bara utgått från att det syftar till att det ska bli smidigare, enklare och effektivare” (David Svensson, 2019-04-12). Ingrid Johannisson, administrativ chef på Videum, fyllde i och höll med samtidigt som hon sa att det kanske är för att få ett bättre flöde, undvika att dubbeljobba samt öka effektiviteten. På frågan om det fanns några konkret nedskrivna mål svarade Svensson att “Nej de 10 budorden finns inte” (David Svensson, 2019-04-12) men betonade återigen effektivitet, i huvudsakligen med skattemedlen. Som tidigare nämnt av Brunsson och Olsen (1993:22f) bör reformer undvika att ha planer som är vaga och dåligt definierade vilket respondenternas berättelser tyder på att det har varit i Växjö kommuns implementeringsarbete av den nya styrningen.

“Nej jag vet inte riktigt vad jag hade för förväntningar heller, men det är som sagt, nej men jag kan inte säga att jag har märkt några jättestora skillnader eller så heller ute i verksamheten, det är liksom ingen revolution att nu är det något helt nytt, utan det har nog bara implementerats och på något sätt hanterats ganska väl från ekonomikontorets sida och jag kan inte säga att vi har märkt några jättestora skillnader kan jag inte påstå”.

(Anonym respondent, 2019-04-XX)

När vi frågade processägaren Paul Herbertsson angående projektets mål svarade han att det handlar om ökad effektivitet och i slutändan om att spara pengar, ta bort dubbelarbete och onödiga arbetsuppgifter, kvalitetssäkring samt om att göra smidigare processer genom att ta bort flaskhalsarna. Han hade önskat mer tydlighet från början om vad som förväntades rent tidsmässigt. Herbertsson berättade att de under nästan två år diskuterade

den nya styrmodellen och inte riktigt visste vad tankarna eller slutmålet var, tills budgeten blev upplagd på rätt sätt. Han tror att en ökad tydlighet i starten av arbetet varit bättre nu i efterhand för att underlätta för de inblandade. Önskan om mer tydlighet kan liknas vid Brunsson och Olsen (1993:22) som skriver om vikten av att ha fokuserade och väldefinierade planer för att lyckas med en reform. Kommunchefen Monica Skagne berättade för oss att förståelsen är mycket större idag när den nya styrningen har varit implementerad i ett helt år med 2018 års budget. Vidare förklarade hon dock att det här är ett arbete som kanske tar tre år till för att det ska börja flyta på riktigt, men att de ej har en tidsplan eftersom det är en så stor förändring. Vidare förklarade Maria Stavert, budgetchef, att intentionen med den nya styrningen var att bli mer effektiv och få bättre resursallokering samtidigt som hon sa att hon inte känner till något uttalat projektdirektiv eller programförklaring. Stavert tillade dock att alla förstår meningen med förändringen ändå, eftersom en så stor förändring inte görs om syftet inte är att det ska bli bättre. Hon förklarade att de gör mycket förändringsarbeten i Växjö kommun men att de dock kan vara dåliga på att kommunicera och förankra dem. Hon berättade att processägarna har lidit av detta för att de inte riktigt har förstått vad de ska göra och när de började förstå hade de inget direkt stöd utan alla processägarna gjorde vad de själva trodde var bäst. Stavert berättade att de fann att alla jobbade på fem fullständigt olika sätt och att Monica Skagne därefter framhävde processägarmötena mer när de märkte att det ej fungerade.

Baserat på de tio respondenternas berättelser om implementeringen kan vi se att implementeringsarbetet har haft vaga och dåligt definierade planer. Brunsson och Olsens (1993:19) förklarar att reformer bör vara fokuserade och väldefinierade. Vi kan se att det verkar ha skapat en ovisshet bland respondenterna samt att det blir svårare att uppnå ett tillfredsställande resultat om det inte finns en förståelse för vilka målen är och vad de ska sträva efter att uppnå. Detta kan exemplifieras av att budgetchefen Maria Stavert berättade att hon inte känner till något uttalat projektdirektiv eller programförklaring men att hon anser att alla förstår meningen med förändringen ändå. Samtidigt frågade David Svensson oss om målen med implementeringen är något han bör känna till samt att han sa att han inte har kännedom om det finns några konkreta nedskrivna mål. Uppfattningen vi får av att samtala med studiens respondenter är att de förstår hur det processorienterade arbetssättet ska implementeras och användas, men att de ej vet vilka mål det är tänkt att de ska uppfylla genom att arbeta på detta sättet. För att kunna förklara för alla anställda, oavsett nivå och i vilken av kommunens verksamheter de arbetar i, vad avsikten med det

nya processororienterade arbetet är, anser vi att det skulle hjälpa att ha tydliga och officiella nedskrivna mål som alla kan ta del av. Vidare berättade Stavert att om de hade haft ett fullständigt projektdirektiv hade de ändå fått revidera den efterhand. Vi anser dock att det fortfarande är bra att kunna utgå från skriftliga mål även om förändringar kan ske efteråt. Detta för att minimera komplexiteten och svårigheterna som finns med att implementera en reform. Vi är medvetna om att det är komplicerat och svårt att genomföra allting perfekt enligt skolboken i praktiken likt Maria Stavert uttryckte det. Vi anser dock att skriftliga mål möjligtvis hade underlättat implementeringen då flera av intervjupersonerna uttryckt en önskan om tydligare direktiv och de anser att problem hade kunnat undvikas om de haft en tydligare plan.

4.10 Irrationalitet

Flera av respondenterna har under intervjuerna berättat att kommunen endast la fram idén om att använda sig av processororienterad styrning utan att utvärdera några andra möjligheter eller alternativ. Utvecklingschefen Anna Karlsson var tydlig när hon berättade om att idén med att jobba processororienterat kom ganska omedelbart när Monica Skagne tillträdde som kommunchef. Även Monica Skagne (2019-04-10) hade samma åsikt under sin intervju där hon uttryckligen svarade att "det finns inget annat" på frågan om det var ett självklart val att arbeta processororienterat. Skagne förklarade även att intentionen med att arbeta processororienterat är att underlätta för medarbetarna och för att undvika att tid läggs på onödiga saker. Denna uppfattning om att det processororienterade arbetssättet var det enda alternativet fanns även hos respondenterna. Huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg berättade att det var Monica Skagnes absoluta övertygelse att de skulle arbeta processororienterat och betonade att någonstans är det någon som bestämmer vad de ska göra, vilket i det här fallet var kommunchefen. Han förklarade att han ej ser några konstigheter i det och att det då inte var någon diskussion om att de borde ha gjort på något annat sätt. Dock ansåg Sandberg att de alltid har jobbat processororienterat i kommunen innan, bara att de inte benämnt det så tidigare, och att det nu förpackas i en metod som gör dem medvetna om det. Processägaren Paul Herbertsson kände inte heller till att några andra alternativ diskuterats likt Oliver Rosengren, kommunalråd, som också förklarade att det i huvudsak var ett medskick från förvaltningsorganisationen och Monica Skagne samtidigt som den politiska ledningen också såg ett behov av att jobba mer mot värde och leverans. Respondenternas berättelser kan förstås med hjälp av Brunssons (2000:22) beskrivning

av irrationalitet. Likt Brunsson (2000:22) framför går effektiva beslutsprocesser emot alla regler för rationellt beslutsfattande. Irrationalitet sägs vara fundamental och viktig för beslutsfattandet och organisationers agerande. Vid rationella beslutsprocesser beaktas och utvärderas flertalet olika alternativ för att slutligen kunna välja det mest optimala alternativet utifrån dess konsekvenser samt för- och nackdelar (Brunsson, 2000:23f). Brunsson (2000:24) refererar till Hoffman (1968) som förklarar att för att undvika osäkerhet och tvivel som kan uppstå när flera alternativ vägs mot varandra är det dock vanligt att göra en begränsning på två eller till och med enbart ett alternativ. I Växjö kommuns implementeringsarbete av den nya styrningen tolkar vi det utifrån ovanstående resonemang som att organisationen har använt sig av irrationalitet i sitt beslutsfattande.

Brunsson (2000:21) fastslår att beslut kan tas utan att det genererar handling och att handling kan ske utan att beslut har fattats. Vi kan dock se att beslutsfattandet i Växjö kommun om att införa ny processororienterat styrning har genererat i handling. Vi kan exempelvis se att Växjö kommun har skapat processägarrollerna samt att samtliga av de tio respondenterna berättade att de har börjat införa det processbaserade arbetssättet i sina respektive förvaltningar och bolag. Detta kan liknas vid vad Brunsson (2000:22) beskriver om att effektiva beslutsprocesser går emot alla regler för rationellt beslutsfattande. En rationell beslutsfattare som vill fatta rationella beslut hade beaktat och utvärdera alla möjliga alternativ, dess konsekvenser samt dess för- och nackdelar enligt Brunsson (2000:23f). Detta hade dock resulterat i osäkerhet, förvirring, tvivel och konflikter mellan beslutsfattarna liksom Brunsson (2000:24) beskriver när han hänvisar till Hoffman (1968). Detta tyder det på att Växjö kommun har agerat irrationellt genom att endast beakta ett alternativ i beslutsprocessen. Ju starkare engagemang som finns för ett alternativ ju större styrka har beslutet att resultera i tänkt utfall (Brunsson, 2000:22). Hade flera alternativ presenterats hade tvivel och förvirring potentiellt kunnat uppstå angående om det processororienterade arbetssättet är det rätta alternativet. Genom att Växjö kommun direkt bestämde sig för ett alternativ, enligt respondenternas berättelser, kan vi ej se att något annat oacceptabelt alternativ lagts fram för att belysa det önskvärda alternativets fördelar vilket Brunsson (2000:23) skriver om. Vidare kan vi inte se om den processbaserade styrningens negativa konsekvenser har tystats ned vilket Brunsson (2000:24) hävdar att de kan göras för att övervinna osäkerhet.

4.11 New Public Management

När vi frågade kommunchefen Monica Skagne om de tänkt på New Public Management i den nya styrmodellen svarade hon nej och att det inte är något de har diskuterat. Skagne som själv kommer från den privata sektorn berättade under intervjun att “Alla de som jobbar hos oss ska förstå att man jobbar i en politiskt styrd organisation. Det är en jättestor skillnad än att jobba i det privata näringslivet.” (Monica Skagne, 2019-04-19). Huvudprocessägaren Thomas Ekelius tycker dock att det finns fler likheter än skillnader mellan privat och offentlig sektor. Han berättade att ledarskap alltid är likadant och att det handlar om att få folk att trivas, må bra och prestera. Vidare sa Ekelius dock att en skillnad är att ekonomin och budgeten i offentlig sektor skiljer sig från det privata näringslivets syn på pengar. Han gav ett exempel på när en av hans kollegor sa till honom att de ligger sju miljoner bättre än budget, men att det kommer ordna sig, då hela budgeten ska förbrukas. Hade någon på hans gamla jobb i den privata sektorn sagt så till honom hade han svarat “Stick och köp fyra flaskor champagne så tar vi en fest” (Thomas Ekelius, 2019-04-18).

Hood (1991) skriver att den privata sektorns ledning och styrning bör eftersträvas vilket delvis stämmer överens vad avdelningschefen Malin Engström berättade för oss. Engström berättade att hon tror att den privata sektorn har varit en förebild för kommunen. Hon förklarade att det nog avspeglas genom att de har en kommunchef som har jobbat inom den privata sektorn samt att även andra tjänstepersoner har gjort det och att de “tar det gotta i det” (Malin Engström, 2019-04-17). Hon förklarade att man både lär sig av andra kommuner och andra företag hur man ska tänka och göra. Engström berättade att de inte har tittat på ett specifikt företag eller kommun utan hon tror att de på kommunen har haft tentaklerna ute som hon kallar det. Likaså Videums VD David Svensson tycker att Växjö kommun har tagit inspiration från det privata näringslivet då han berättade att det finns ett visst mått av storbolagstänk i botten. Svensson som är statsvetare, berättade att han tycker att man ska vara lite försiktig eftersom det finns myndighetskrav på förvaltningarna. Han berättade att kommunen kan lära sig av det storskaliga näringslivet men att de också bör vara ödmjuka inför att en svensk offentlig förvaltning inte är samma sak. När vi frågade Svensson om det har blivit mer NPM efter att styrningen förändras eller om de (Svensson och Johannisson) märkt av det sedan tidigare, svarade han att det går lite hand i hand. Processägaren Paul Herbertsson var mer tveksam om det processorienterade arbetet och styrmodellen hade några kopplingar till den privata

sektorn. Han berättade att han tidigare har jobbat på entreprenörsidan och att det givetvis var mycket fokus på ekonomi och resultat men att de inte jobbade processtyrt där.

En som har jobbat i offentlig sektor under lång tid och i synnerhet inom Växjö kommun är huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg som också var osäker på om de har fått inspiration från näringslivet. Sandberg tillade att han tänker sig att det egentligen inte är så jättestor skillnad bitvis i det privata näringslivet. Han poängterade att kommunchefen inte har sagt att så här gör vi på IKEA eller Danfors och nu ska vi göra likadant, utan kommunen har haft sina egna diskussioner snarare än att Skagne har haft en gjuten modell. Utvecklingschefen Anna Karlsson berättade att diskussionen om privat sektor snarare fanns för 10 år sedan i samband med diskussion om NPM än nu med styrmodellen. Karlsson har inte uppfattat att processtyrning är associerad med den privata sektorn utan att den är lika vanlig i den offentliga sektorn. Hon beskrev att NPM finns kvar inom Växjö kommun i form av mätandet men att det nu går mot tillitsbaserad styrning så de får se var de hamnar. När vi hade vår intervju med budgetchefen Maria Stavert var vi nyfikna på vad hon tycker om NPM och hon svarade "[...] min övertygelse är nog att det endast i extrema fall går att fullt ut att applicera näringslivsmodeller rätt in i den strategiska styrningen i offentlig sektor och det är av det enkla skälet att det finns politiker" (Maria Stavert, 2019-02-05). Denna syn går emot vad Hood (1991) säger om att styrningsmodeller som förekommer i den privata sektorn också ska tillämpas i den offentliga sektorn. Stavert förklarade för oss att de inom kommunen ofta tittar på kostnadssidan istället för intäktssidan för sina tjänster men att de behöver vända på det tänket och att det finns mycket de kan lära sig av privat sektor. När vi pratade med henne om att NPM ser medborgarna mer som kunder man skapar tjänster för, höll hon med och sa att det är precis så de gör. Hon betonade dock att det är viktigt att ha med sig sitt sunda förnuft och sin erfarenhet in i olika filosofier och att det sällan fungerar att bekänna sig fullt ut till en styrfilosofi. Kommunalrådet Oliver Rosengren berättade att den privata sektorn är en förebild när det kommer till att leverera värde och att den nya styrmodellen på ett bättre sätt beskriver hur de i kommunen ska leverera välfärd, snarare än att de ska bli som ett företag. Respondenternas syn på offentlig- och privat sektor stämmer överens med vad Agevall (2005:21) säger om att den offentliga förvaltningen har den privata sektorn som förebild.

Kommunchefen Monica Skagne och flertalet andra respondenter pratade mycket om effektivitet vilket kan knytas an till NPM då Hood (1991) uttrycker att det är viktigt att säkerställa effektivitet som en indikation för framgång. Skagne berättade att hon ska säkerhetsställa att det som politiken beslutar verkställs på det bästa och effektivaste sättet, “[...] det är mitt tilläggsord, det effektivaste sättet” (Monica Skagne, 2019-04-10). Exempelvis berättade huvudprocessägaren och förvaltningschefen Thomas Ekelius att det nya sättet att jobba gör att kommunen kommer att bli mer effektiv. Han gav ett exempel med att flera andra ska kunna använda skolans lokaler kvällstid istället för att kultur- och föreningslivet som är i behov av lokaler ska behöva bygga nya egna lokaler. Likaså talade kommunalrådet Oliver Rosengren om effektivitet när han berättade om att styrmodellen ska uppnå högre effektivitet, både ekonomiskt och kvalitativt. Rosengren beskrev också problematiken om att prata om effektivitet i en kommunal verksamhet då människor tror att det kommer ske en hemsk besparing, som han uttryckte det. “Jaha nu ska de gamla människorna inte ha någon personal längre” (Oliver Rosengren, 2019-04-10). Rosengren förklarade att det inte är dåligt med effektiviseringar utan att begreppet missuppfattas.

NPM vill att den offentliga sektorn ska delas in i fler enheter och att man ska befatta sig med varandra på en “armlängds avstånd” (Hood, 1991). Agevall (2005:21) bekräftar detta när hon skriver att de marknadsmässiga principerna bland annat tar sig uttryck genom konkurrens mellan olika enheter. Utifrån intervjuerna med respondenterna har vi fått uppfattningen om att Växjö kommuns intention med den processororienterade styrningen varit att öka samverkan mellan de olika förvaltningarna, bolagen och enheterna vilket motsätter sig vad NPM förespråkar. Exempelvis utvecklingschefen Anna Karlsson berättade att tanken med styrmodellen och det processbaserade arbetssättet är att de skulle få ett bättre samarbete i hela kommunkoncernen för att säkerställa att de använder resurserna bättre i ett helhetsperspektiv. Likaså förklarade Videums VD David Svensson att han tror att det är positivt att de samordnar insatserna och får ett helhetsgrepp. NPM utgår från att det ej är intressant med kvalitativa bedömningar (Drechsler, 2005) vilket motsäger att Växjö kommun tyckte att det var intressant att vi ville göra en kvalitativ studie av deras förändringsarbete och implementeringsarbete av deras nya styrmodell.

Sammanfattningsvis kan vi se att det som talar för att den processbaserade styrningen och styrmodellen är influerad av tankarna inom NPM är att samtliga respondenter talade mycket om effektivitet vilket är ett av ledorden inom NPM. Budgetchefen Maria Stavert

höll med om att de ser medborgarna som kunder som de levererar tjänster till, vilket vidare tyder på att de är inspirerade av NPM. Det vi kan se som talar emot att den processbaserade styrningen och styrmodellen är influerade av den privata sektorn är först och främst att avsikten med den nya styrmodellen är att skapa bättre samverkan mellan förvaltningarna och bolagen genom att få dem att arbeta processororienterat tillsammans. Detta går emot NPM som istället förespråkar att organisationer bör dela upp sig i fler enheter. Vidare tar kommunchefen Monica Skagne avstånd från NPM när vi frågade om det var något de diskuterat i samband med den nya styrmodellen. Enligt utvecklingschefen Anna Karlsson diskuterades NPM för 10 år sedan vilket kan möjligtvis tolkas som att det är ett förlegat styrsätt som inte har påverkat den nuvarande styrmodellen. Dock berättade hon att NPM finns kvar inom Växjö kommun i form av mätandet men att hon anser att de nu går mot tillitsbaserad styrning.

4.12 Tillitsbaserad styrning

Kommunchefen Monica Skagne berättade under sin intervju att det processororienterade arbetssättet är kopplat till att de ska jobba på ett mer leveransfokuserat sätt till sina målgrupper. Hon förklarade att ingen förvaltning eller bolag kan leverera någonting till invånarna, företagen eller besökarna om inte alla samarbetar och hjälps åt. Samverkan och helhetsperspektiv är något som framhävs inom tillitsbaserad styrning för att få både den offentliga och privata sektorn att samarbeta bättre, samt den statliga och kommunala verksamheten (Bringselius, 2018:67). Bringselius (2018:70) förklarar att alla i styrkedjan, oavsett nivå inom organisationen, bör uppmuntras att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser. Skagnes uttalande kan liknas vid Bringselius ovanstående teori samt med definitionen av tillitsbaserad styrning som lyder: "Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet" (Bringselius, 2018:66). Då vi uppfattat att samarbetet har blivit bättre i och med den nya styrmodellen frågade vi Skagne om det beror på att de har påverkats av Tillitsdelegationen. Hon svarade att om man jobbar med styrkedjor och med ett processororienterat arbetssätt så är det tillitsbaserat ledarskap, samtidigt som hon berättade att hon är medveten om Tillitsdelegationens arbete. Bringselius (2018:70) lyfter fram samordning mellan olika aktörer som en viktig pelare

för tillitsbaserad styrning. Skagne anser även att samordning är viktigt i den nya styrmodellen hon då de förut har jobbat väldigt isolerat inom kommunen.

“[...]staten är ju jätte otillitsfulla vill jag säga, skapa sin jävla tillitsdelegation [...]”

(Anonym respondent, 2019-04-XX)

Skagne berättade att utbildning, uppföljning och att talas vid, är nyckeln för att få exempelvis politiker och processägare att förstå processtyrning. Kunskap, kompetens, aktivt lärande och kunskapsutveckling är även grundläggande delar av den tillitsbaserade styrningen enligt Bringselius (2018:70), vilket kan kopplas till vad Skagne berättade för oss. Bringselius (2018:69) skriver att det bör finnas stödfunktioner och ett administrativt och psykosocialt stöd i verksamheten. Kommunalrådet Oliver Rosengren berättade att det finns stödprocesser inom ekonomi, HR och juridik i Växjö kommun men det framkommer inte av intervjun om om det finns psykosocialt stöd tillgängligt för de anställda. Utvecklingschefen Anna Karlsson berättade att de på utvecklingsenheten jobbar på att vara coachande och stödjande samt att kunna svara på frågor och att hjälpa till, vilket kan liknas vid det administrativa stödet som Bringselius (2018:69) nämner.

Bringselius (2018:77) beskriver att tillit alltid måste förtjänas, grundtanken är att nya relationer bör inledas med tillit istället för med misstro vilket dock bör göras utan att en naiv tilltro till medarbetarna uppstår, det handlar om att hitta en balans. När vi pratade om tillit med budgetchefen Maria Stavert sa hon att hon tycker att tillitsbaserad styrning är en fin tanke men att den inte alltid fungerar fullt ut i praktiken. Däremot berättade Stavert att hon tror att de behöver få in mer tillit i systemet eftersom de ibland är onödigt kontrollerande både på längden och tvären. När vi frågade huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg om han upplever att tilliten har ökat med den nya styrmodellen och det processororienterade arbetet log han och sa att de ibland inte är så tillitsfulla till varandra och att det inom kommunen blir suboptimerat med företag i företag som han kallade det. Det går emot vad Bringselius (2018:77) säger om att nya relationer ska inledas med tillit istället för med misstro. Sandberg berättade dock att han och Skagne har jobbat med detta och att det har blivit mycket bättre än vad det var för 10 år sedan. “Vi har ett uppdrag att göra det här tillsammans, det hade man kanske i förvaltningsstrukturen men då kunde man välja att säga att nu är vi inte med [...]” (Per Sandberg 2019-04-17). Sandberg berättade att tilliten ökar ju mer de kommer in i processarbetet och ju mer de gör det tillsammans. När vi frågade en av respondenterna

om personen kände till att det har inrättats en Tillitsdelegation var fallet inte så. Detta kan tolkas som att Växjö kommun inte har diskuterat Tillitsdelegationen och tillitsbaserad styrning gemensamt med de anställda. Den administrativa chefen Ingrid Johannisson berättade att om de endast utgår från Videum så delegerar VD:n David Svensson arbete till medarbetarna på Videum samt litar på att de tar fram bra lösningar, vilket sammanfaller med en av Bringselius tillitsprinciper "Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande" (Bringselius, 2018:69).

Det som talar för att den processororienterade styrningen och styrmodellen innehåller ett tillitsbaserat styrsätt är att intentionen med det nya processororienterade arbetssättet är att det ska resultera i en bättre samverkan och samarbete mellan förvaltningarna, bolagen och avdelningarna. Kommunchefen Monica Skagne berättade att hon anser att det är viktigt med samordning i den nya styrmodellen då de förut jobbade väldigt isolerat inom kommunen, vilket vi anser tyder på att den nya styrmodellen beaktar ett tillitsbaserat arbetssätt. Vidare förklarade Skagne att utbildning är viktigt vilket kan ses som en indikation för att de använder sig av tillit. Växjö kommun använder sig även av stödprocesser vilket är en viktig del i tillitsbaserad styrning, samt att de har arbetat coachande och stödjande på utvecklingsavdelningen under implementeringen. Budgetchefen Maria Stavert berättade att de behöver få in mer tillit då de ibland är onödigt kontrollerande, vilket tyder på att hon är positivt inställd på att jobba mer med tillit. Huvudprocessägaren och förvaltningschefen Per Sandberg förklarade likväl att även om de inte alltid är så tillitsfulla till varandra så har det blivit bättre och att tilliten ökar ju mer de kommer in i det processororienterade arbetssättet tillsammans. Därav finns det flertalet aspekter som talar för att tillitsbaserad styrning kan ha haft en inverkan på Växjö kommuns nya styrmodell även om det ej är uttalat att de specifikt följer Tillitsdelegationens rekommendationer.

4.13 Empirisk reflektion

Efter presentationen, tolkningen och diskussionen av vårt empiriska material, där olika teorier använts för att öka förståelsen för respondenternas uppfattning av implementeringsarbetet av den nya styrningen, vill vi belysa att andra perspektiv finns. Vi vill framhäva att det kan finnas fler sätt att tolka det empiriska materialet på och att vår tolkning ej behöver utesluta andra varianter. Implementeringsarbetet i Växjö kommun behöver därav inte begränsas till att endast förstås utifrån våra valda teorier, exempelvis

hade det senare teoretiska perspektivet institutional logics även kunna studeras som tidigare nämns i 2.4 Teoretisk reflektion.

Vidare vill vi tydliggöra att studien endast utgår från de två styrtrenderna NPM och tillitsbaserad styrnings eventuella inverkan på Växjö kommuns nya styrning. Därav är det möjligt att Växjö kommuns styrning kan utgå från en tredje variant med en blandning av dessa två styrtrender, alternativt av flera andra styrtrender som ej har rymts inom vår studie. Vi är därmed medvetna om att det finns en möjlighet att andra trender än de studien utgår från kan ha haft en inverkan på Växjö kommuns nya processbaserade styrning.

Slutligen vill vi belysa att vi är medvetna om att vårt upplägg av kapitel 4. Empiri, tolkning och diskussion, är tematiserat på ett sådant sätt att det följer kapitel 2. Teoretisk referensram, vilket kan uppfattas som att fokus förflyttas från empirin till teorin. Avsikten med detta upplägg är dock att underlätta för läsaren. Genom att hålla samma narrativa struktur påminns därmed läsaren om tidigare teoretiska resonemang och kan rikta uppmärksamheten mot det nytillkomna empiriska materialet samt vår tolkning och diskussion.

5. Slutsats

Syftet med uppsatsen är att skapa förståelse för hur en ny kommunal styrning har implementerats och vilka konsekvenser detta förändringsarbete har medfört för ett utvalt antal medarbetare. Följande kapitel inleds med att vi besvarar studiens syfte genom de fyra forskningsfrågorna. Därefter redogör vi för vårt teoretiska och praktiska bidrag samt våra rekommendationer till vidare forskning och vårt beaktande av samhällliga aspekter i vår studie.

5.1 Forskningsfråga 1

Med hjälp av institutionell teori som vårt tolkningsverktyg, hur uppfattar chefer och politiker implementeringen av en ny kommunal styrning?

Utifrån våra bakgrunder och erfarenheter har vi tolkat de tio respondenternas berättelser utifrån institutionell teori för att öka förståelsen för en kommuns agerande vid implementering av en ny styrning. Genom intervjuerna med de tio respondenterna har vi fått uppfattningen av att det råder en viss grad av homogenitet då några av respondenterna uppger att även andra kommuner arbetar processororienterat. Vi har ej fått uppfattningen av att det råder någon tvingande isomorfism i Växjö kommun då implementeringen av den nya styrningen ej har genomförts genom någon informell eller formell press där kommunen varit tvungen att förändra sin kommunala styrning. Vi har dock funnit att det möjligtvis kan råda en viss grad av mimetisk isomorfism då respondenternas berättelser tyder på att orsaken till förändringsarbetets uppkomst beror på tillkomsten av den nya kommunchefen som tidigare arbetat processororienterat inom den privata sektorn. Vidare framkom det genom intervjuerna att samtliga respondenter har studerat vid samma universitet, vilket skulle kunna tolkas som att det råder normativ isomorfism i Växjö kommuns implementeringsarbete av den nya styrningen. Den liknande bakgrunden kan därmed möjligtvis innebära att studiens respondenter har en samstämmig syn på hur en verksamhet bör styras.

Utifrån de situationer som kan förstås av begreppet decoupling är vår tolkning baserat på respondenternas utsagor att implementeringsarbetet troligen inte har präglats av decoupling. Därav har vi ej fått uppfattningen av att det finns en dubbelmoral där den studerade kommunen har arbetat för att visa upp en annan bild externt jämfört med internt. Vi skulle dock behöva mer empiriskt material för att få en större förståelse för hur

implementeringen av den nya styrningen har gått till, utifrån decoupling som tolkningsverktyg.

Att Växjö kommun säger en sak och gör en annan likt tolknings-verktyget hyckleri förklarar, kan vi möjligtvis se tendenser till då den nya processororienterade styrningen ej har implementerats i nämnderna än, då de arbetar på ett annat sätt än förvaltningarna, vilket kan sägas utgöra en strukturell motsättning. Ur denna aspekt kan det möjligtvis finnas eller utövas hyckleri inom implementeringsarbetet av den nya styrningen i Växjö kommun. Ovanstående exempel kan dock ej generaliseras till att gälla hela Växjö kommun då detta endast är applicerat på det enskilda fallet samt de tio respondenternas uppfattningar av hur implementeringen av den nya styrningen har gått till.

Vid intervjuerna berättade samtliga respondenter att de uppfattat att endast ett alternativ tagits fram vid införandet av den nya styrningen, det vill säga processororienterad styrning. Detta agerande skapade en effektiv beslutsprocess som genererade i handling. Utefter vår tolkning av respondenternas berättelser kan vi därmed förstå Växjö kommuns beslutsprocess genom irrationalitet och att kommunen kan sägas ha agerat irrationellt vid beslutet av att implementera en ny styrning. Trots att respondenterna har individuella uppfattningar av Växjö kommuns agerande vid implementeringsarbetet kan vi urskilja att det finns en viss samstämmighet i respondenternas uppfattning av styrningens genomförande. Vi kan därav se en viss helhet trots att de är tio individer som ingår i vår undersökning.

5.2 Forskningsfråga 2

Vilka drivkrafter har ledningen i en kommun till att göra ett förändringsarbete?

Utifrån respondenternas individuella berättelser fann vi att en av drivkrafterna till att Växjö kommun förändrade sin styrning var när den nya kommunchefen uppmärksammade de problem som fanns i organisationen sedan tidigare. Detta kan tolkas som att kommunchefen gjorde en bedömning av Växjö kommuns dåvarande styrning och att den var i behov av en förnyelse. Växjö kommuns nya kommunchef berättade även själv att den tidigare målstyrningen ej var effektiv samt att det var en självklarhet att Växjö kommun borde arbeta processororienterat. Flera av respondenterna berättade att tanken med det processororienterade arbetssättet att det skulle generera en bättre samverkan och samarbete i hela kommunen, för att säkerställa att de använder resurserna i ett

helhetsperspektiv för att undvika dubbelarbete och suboptimering. Utifrån vår tolkning av deras berättelser tyder mycket på att respondenterna ansåg att det var nödvändigt att förändra styrningen då de hade en längtan efter färre och tydligare mål samt att det fanns ett missnöje med den offentliga sektorns effektivitet. Utifrån flera av respondenternas utsagor fann vi även att det fanns en enighet inom politiken om att förnya kommunens styrning till processtyrning. Ännu en drivkraft i kommunen för att genomföra förändringen till en ny styrning har utefter respondenternas berättelser varit att förbättra kommunikationen med varandra, då flertalet respondenter har antytt att kommunikationen har blivit bättre sedan det processororienterade arbetssättet införts.

5.3 Forskningsfråga 3

Hur uppfattar chefer och politiker implementeringen av en ny styrning?

Vår tolkning utifrån de tio respondenternas berättelser är att det processororienterade arbetet har haft ett brett stöd och har varit väl mottaget av de utvalda respondenterna. Studien visade att samtliga respondenter uppfattar att de har haft inflytande och att de har varit delaktiga i implementeringen av den nya styrningen. Utifrån de tio intervjuerna tyder det dock på att implementeringen av den nya styrningen har varit en stor omställning och att det finns personer inom kommunen som har haft svårt att släppa kontrollen över tidigare roller och att se saker i ett helhetsperspektiv. Detta tyder på att det har uppstått konflikter och motsättningar under implementeringen. Vår tolkning utifrån respondenternas berättelser är att det har varit svårare att implementera den nya styrningen än att initiera den. Vidare framhävde flertalet respondenter även att förändringsarbetet har gått för fort fram och att de hade önskat bättre framförhållning och utbildning i processororienterat arbete i ett tidigare skede. Vi tolkar därmed respondenternas berättelser som att implementeringen av den nya styrningen har haft vaga och otydligt definierade planer samt bristfällig tidsplanering, vilket kan ha skapat en viss osäkerhet hos dem. Fortsättningsvis tyder de tio respondenternas berättelser på att de är medvetna om hur det processororienterade arbetssättet ska implementeras och användas. Dock uppfattar vi att respondenterna saknade tydligt förmedlade mål angående vad förändringen ska uppfylla samt ge för effekt. Vidare fann vi även att det möjligtvis finns en inre motsättning angående strukturen då de politiska nämnderna inte är anpassade efter att arbeta i processer, utan fortfarande arbetar i stuprör.

5.4 Forskningsfråga 4

Inverkar de senaste styrtrenderna på en ny kommunal styrning och i så fall på vilket sätt?

Efter att ha studerat implementeringen av en ny styrning inom en kommun anser vi att trender och virus ej behöver särskiljas från varandra och ses som två olika sätt att förstå hur en organisation hanterar nya management-idéer. Vår tolkning av intervjuerna med de tio respondenterna är att trender och virus istället kan komplettera varandra och att trender kan implementeras djupgående, i motsats med Røviks (2011) ståndpunkt. Vidare kan Växjö kommuns nya processbaserade styrning och styrningsmodell möjligtvis sägas vara en trend då flertalet kommuner i Sverige arbetar med processbaserad styrning i någon grad enligt respondenterna. Utifrån respondenternas uppfattning av den nya styrningen tyder det även på att denna trend och detta nya styrsätt kan ha inspirerats av trenderna New Public Management och tillitsbaserad styrning. Samtliga av de intervjuade respondenterna talade mycket om effektivitet, vilket är ett av ledorden inom New Public Management, vilket möjligtvis tyder på att den nya styrningen kan vara influerad av denna trend. Vi har dock fått vetskap om att styrmodellens huvudsakliga fokus är att öka samverkan mellan förvaltningarna och bolagen för att skapa ett bättre samarbete i hela kommunkoncernen. Detta går emot New Public Managements ståndpunkt som uppmuntrar organisationer till en ökad uppdelning av enheter, jämfört med den tillitsbaserade styrningen som strävar efter en ökad samverkan. Detta tyder således på att Växjö kommuns nya styrmodell huvudsakligen har influerats av tillitsbaserad styrning, vilket även är en rekommendation från regeringen och Tillitsdelegationen. Slutligen tyder de tio respondenternas berättelser på att förändringsarbetet har varit djupgående och att det endast befinner sig ett steg ifrån att vara fullkomligt implementerat enligt vår tolkning av Røviks (2011) virus-teori.

5.5 Teoretiskt bidrag

Vårt teoretiska bidrag är att vi har uppmärksammat hur institutionell teori kan användas som tolkningsverktyg för att skapa förståelse för tillvägagångssättet i ett nutida kommunalt implementeringsarbete av en ny styrning, samt hur styrtrenderna NPM och tillitsbaserad styrning kan förstås av institutionell teori. Institutionella teoretiker har tidigare studerat bland annat styrtenderna byråkrati, målstyrning och New Public Management (Hood, 1991; Jacobsson, 1994:22f; Pihlgren & Svensson, 1994:9ff; Czarniawska & Solli, 2014). Den senaste styrtrenden tillitsbaserad styrning är i dagsläget under uppsegling som ett nytt mode inom styrning. På så sätt ökar vi förståelsen för vilken

inverkan NPM och tillitsbaserad styrning möjligtvis kan ha på en ny styrning under slutet av 2010-talet i en kommun. Vidare har vi uppmärksammat ett nytt perspektiv på virus och trender i vår studie, som visar att trender, som tidigare har ansetts vara tillfälliga och ytliga, har kunnat implementeras på ett djupare plan i Växjö kommun, likt ett virus. Vi har dock sett detta i Växjö kommuns implementeringsarbete vilket är ett enskilt fall och vi vill därav ej generalisera denna koppling till att gälla andra organisationer, utan mer forskning behövs.

5.6 Praktiskt bidrag

Vårt praktiska bidrag är att öka förståelsen för hur en kommun kan gå tillväga vid implementering av en ny styrning, konsekvenser som kan uppstå samt hur dessa uppfattas av ett antal chefer och politiker. Utifrån detta kan andra kommuner dra lärdom av vår studie vid egna framtida förändrings- och implementeringsarbeten av en ny styrning. Därav bidrar vi även med ny kunskap om hur institutionell teori kan användas för att öka förståelsen för hur ett implementeringsarbete kan ta sig uttryck. Vårt råd inför framtida förändringsarbeten är att inledningsvis låta förändringen ta tid samt att det är viktigt att ha en god framförhållning för att berörda personer ska hinna ta till sig och anpassa sig till förändringen. Vidare vill vi belysa vikten av att utbilda berörda personer i ett tidigt skede för att öka förståelsen för förändringen och dess syfte. För att säkerställa att osäkerhet ej uppkommer angående vilka resultat förändringsarbetet förväntas uppnå är vårt råd även att fastställa ett par konkreta, nedskrivna mål.

5.7 Samhälleliga aspekter och vidare forskning

Genom denna studie hoppas vi på att ha ökat intresset för kommunal styrning samt att vi har bidragit till en ökad förståelse för vårt samhälle då den kommunala sektorn har stor påverkan på alla medborgare. Vår förhoppning är att vår kvalitativa studie kan tjäna som inspiration till vidare forskning om kommunala förändrings- och implementeringsarbeten av ny styrning i större skala. Detta hade medfört ökad kunskap som kommuner kan dra nytta av vid framtida implementeringsarbeten. Därav uppmuntrar vi till en vidare kvantitativ studie för att undersöka vilka likheter och skillnader Växjö kommuns förändrings- och implementeringsarbete har jämfört med andra kommuners erfarenheter av förändrings- och implementeringsarbeten vid införandet av ny styrning. Då vår forskning huvudsakligen utgår från Växjö kommuns koncernledning och översta skiktet av styrkedjan uppmuntrar vi även till vidare forskning om hur implementeringsarbetet

uppfattas av medarbetare längre ner i styrkedjan. Detta hade ökat förståelsen för konsekvenserna av den nya styrmodellen i det dagliga arbetet i hela kommunen. Ett annat forskningsförslag är att undersöka motsättningen som uppstår mellan processtyrning och stuprörstänkandet i nämnderna genom att exempelvis intervjua fler politiker. Vi vill även uppmuntra andra till att studera synsättet mellan trender och virus, som tidigare nämnts i avsnitt 5.5 Teoretiskt bidrag. Det behövs mer forskning för att se om det är möjligt att dessa teorier kan komplettera varandra i andra organisationer än den kommun studien utgår från. Avslutningsvis uppmanar vi till fortsatt forskning om institutionell teori för att öka förståelsen för hur organisationer förändras, hanterar nya idéer och hur de påverkas av sin omgivning. Därav vill vi uppmana till vidare forskning inom andra delar av den institutionella teorin än studiens utgångspunkt, exempelvis utifrån det senare teoretiska perspektivet institutional logics, för att bredda förståelsen för institutionell teori, vilket tidigare nämnts i 2.4 Teoretisk reflektion och 4.13 Empirisk reflektion.

Referenser

Agevall, L. (2005). *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Göteborg: Intellecta Docusys.

Ahrne, G. & Svensson, P. (2015). *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber

Allwood, C. M. (red). (2004). *Perspektiv på kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod*. Stockholm: Liber.

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Uppl 1:3. Lund: Studentlitteratur AB

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

Bringselius, L (red.). (2018). *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. Stockholm: SOU 2018:38.

Tillgänglig:<https://www.regeringen.se/49d62e/contentassets/0aa3c27a6cee4f78830cd1f56844b087/styra-och-leda-med-tillit.-forskning-och-praktik-sou-201838.pdf> [2019-02-04]

Bringselius, L. (2018). *Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?* I Bringselius, L. (Red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik* (Statens offentliga utredningar; Nr. 2018:38)

Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy*. 2. ed. Malmö: Liber Ekonomi.

Brunsson, N. & Olsen P, J. (1992). *The reforming organisation*. London: Routledge.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746.

Bryman, A. & Bell, E. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Stockholm: Liber.

Czarniawski-Joerges. (1992). *Styrningens paradoxer: scener i den offentliga verksamheten*. Stockholm. Norstedts juridikförlag.

Czarniawska, B. & Solli, E. (KFD). (2014). *NPM, granskningssamhälle och sedan? Om kommunala megatrender*. Kommunforskning i VästSverige: Göteborg.

Tillgänglig: <https://www.kfi.se/wp-content/uploads/2017/01/130.pdf> [2019-02-04]

Denscombe, M. (2018) *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), p.147.

Dir 2016:51, Kommittédirektiv. *Tillit i styrningen*. Stockholm: Finansdepartementet.

Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/contentassets/ef675538ed2b4a21afec87a45c6fa3c0/tillit-i-styrningen-dir.-201651> [2019-02-05]

Drechsler, W. (2005). The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review* 33(14), 17-28.

Eriksson-Zetterquist, U. (2012). *Institutionell teori- idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.

Forssell, A. & Jansson, D. (2000) *Idéer som fångslar- recept för offentlig reformation*. Malmö: Liber Ekonomi.

Gillingsjö, E. & Ekholm, H. (SKL). (2017) *Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Tillgänglig: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore> [2019-02-14]

Given, L. M (ed.) (2008). *The sage encyclopedia of qualitative research methods*. SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, CA.

Hansson, B. (2004). Perspektiv på kvalitativ metod. I Allwood, C. M. (red). (2004). *Perspektiv på kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Holme, I. M., Solvang, B. K. & Nilsson, B. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. 2:13. uppl., Lund: Studentlitteratur.

- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons?. *Public Administration*, 69(1), pp.3-19.
- Jacobsen, D. I. (2002). *Vad, hur och varför?: Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (red.) (1994). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag.
- Melbi, M., Hansson, L. & Larsson, B. (2018). *Vem kör egentligen?: Att balansera styrningsdilemman i kommuner och landsting*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).
- Tillgänglig:<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/vem-kor-egentligen.html> [2019-02-04]
- Nilsson, L. & Forsell, H. (SKL). (2013). *150 år av självstyre, kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting
- Tillgänglig:<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/150-ar-av-sjalvstyrelse.html> [2019-02-04]
- Pihlgren, G. & Svensson, A. (1989). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. 1:6. uppl., Malmö: Liber-Hermods.
- Regeringen. (2015) *Indelning och uppgifter i kommuner och landsting*. Stockholm: Regeringen
- Tillgänglig:<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/> [2019-02-14]
- Røvik, K. A. (2011). From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Sahlin-Andersson, K. (1986) *Beslutsprocessens komplexitet- Att genomföra och hindra stora projekt*. Lund: Bokförlaget Doxa AB.
- Sjöstrand, S., Sandberg, J. & Tystrup, M. (1999). *Osynlig företagsledning*. Lund: Studentlitteratur.
- SKL, (2018). *Sektorn i siffror*. Stockholm: Sveriges Kommuner och landsting
- Tillgänglig:<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectornisiffror/diagramforkommunerna.1882.html> [2019-02-14]

SKL, (2019a). *Fakta om kommuner och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och landsting (SKL)

Tillgänglig:<https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner.432.html>

[2019-02-14]

SKL (2019b). *Så styrs en kommun*. Stockholm: Sveriges Kommuner och landsting (SKL).

Tillgänglig:<https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrskommunen.735.html> [2019-02-15]

SOU (2017:56). *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*. Stockholm: Finansdepartementet.

Tillgänglig:https://www.regeringen.se/49d73b/contentassets/24c0969c23664ab1ae15ee36501d4982/sou_2017_56_webb.pdf [2019-02-04]

Thornton, P. and Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958– 1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), pp.801-843.

Växjö kommun. (2018). *Stratsys Basutbildning höst 2018*. Växjö: Växjö kommun.

Växjö kommun. (2019a), *Organisation och politik*.

<https://vaxjo.se/sidor/politik-och-demokrati/organisation-och-politik.html> [2019-01-20]

Växjö Kommun. (2019b). *Budget 2019*. Växjö: Växjö kommun.

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber

Muntliga källor

Intervju med Maria Stavert, Växjö kommun, 2019-02-05

Intervju med Oliver Rosengren, Växjö kommun, 2019-04-10

Intervju med Monica Skagne, Växjö kommun, 2019-04-10

Intervju med David Svensson och Ingrid Johannisson, Växjö kommun, 2019-04-12

Intervju med Per Sandberg, Växjö kommun, 2019-04-17

Intervju med Malin Engström, Växjö kommun, 2019-04-17

Intervju med Thomas Ekelius, Växjö kommun, 2019-04-18

Intervju med Paul Herbertsson, Växjö kommun, 2019-04-24

Figurförteckning

Figur 1: (vår egen)

Figur 2: Växjö kommun (2019). Organisationsschema Växjö kommun. Växjö: Växjö kommun.

<https://vaxjo.se/sidor/politik-och-demokrati/organisation-och-politik/sa-fungerar-kommunen.html> [2019-02-20]

Figur 3: Växjö kommun (2018). Stratsys Basutbildning 2018. [Powerpoint] Växjö: Växjö kommun [2019-02-20]

Bilagor

Bilaga A Intervjuguide till semistrukturerad intervju

1. Berätta om vem du är, bakgrund, (utbildning)?
2. Berätta om din position och arbetsuppgifter.
3. Berätta om hur det gick till när du fick kännedom om styrmodellen.
4. Tror du att kommunen har hämtat inspiration eller haft andra förebilder till den nya styrningen?
5. Vilken roll har du haft under implementeringsprocessen? (Från idé → idag)
6. Var du delaktig, varför, varför inte? Fick du komma med synpunkter?
7. Övervägdes olika alternativ innan nuvarande styrmodell valdes?
8. Hur gick implementering till? Uppstod problem/motsättning?
9. Upplever du att implementeringsprocessen var tydlig?
10. Fanns det olika uppfattning om hur styrmodellen borde implementeras/ hur den skulle fungera?
11. Varför tror du styrningen förändras just nu? (T.ex. förändring i omgivning/personal/politik etc.)
12. Vilka mål kände du till med den nya styrmodellen?
Om JA: Har uppsatta mål och idéer varit konsekventa genom hela processen?
13. Vad förväntade du dig av styrmodellen? Hur blev då resultatet?
14. Vad tycker du om styrningen idag? (effektiv? praktiskt?)
15. Upplever du att det fanns ett behov av en annan styrning?
16. Varför tror du denna förändring har uppkommit? (Yttre tryck från regeringen eller internt initiativ)
17. Vems idé var det att skapa en ny styrmodell?

Bilaga B Undersökningsfokus till ostrukturerad intervju

Hur har du upplevt förändrings- och implementeringsarbetet av införandet av den nya styrningen?

Institutionell teori

New Public Management

Tillitsbaserad styrning