

Politik, förvaltning eller mittemellan?

En studie av kommunal metagovernance

Mattias Berglund

Statsvetenskapliga institutionen
Masteruppsats 30 hp
Statsvetenskap
Offentlig politik och organisation
Vårterminen 2014
Handledare: Göran Sundström
Examinator Torbjörn Larsson



Stockholms
universitet

Politik, förvaltning eller mittemellan?

En studie av kommunal metagovernance

Mattias Berglund

Sammanfattning

Uppsatsen undersöker hur horisontella governancestrukturer påverkar olika mekanismer för metagovernance. Fokus för undersökningen är Eskilstuna kommun som valt att förändra synen på styrning från vertikal till horisontell, från government till governance. Då metagovernance innebär indirekt och informell styrning i pågående processer studerades just en pågående process där tjänstemän under nätverksliknande former skulle utforma en handlingsplan. Uppdraget var initierat från den politiska nivån.

Undersökningen är uppdelad i två delar. Den första delen är en allmänt inriktad respondentundersökning som handlar om de förändrade strukturerna i organisationen. Den andra delen är en fallstudie som baseras på deltagande observationer samt intervjuer och handlar om förekomsten av metagovernance i en specifik policyprocess.

Efter undersökningen visade det sig att respondentundersökningen och fallstudien genererade lite olika resultat. Sett till fallstudien hade inte den horisontellt baserade styrningen påverkat förutsättningen för metagovernance och att tjänstemännen i hög grad anteciperar sina politikers viljor samt att rollfördelningen under processen har varit tydlig.

Den mer allmänt inriktade respondentundersökningen visade däremot att den horisontella strukturen har komplicerat förhållandet mellan politik och förvaltning, gjort rollerna otydligare och att de politiska nämnderna fått en försvagad ställning till förmån för höga tjänstemän och även för kommunstyrelsen.

Skillnaderna i resultaten förklaras till stor del av egenskaper som rör det specifika fallet som studerats. I och med att metagovernance via antecipering förekom krävdes ingen ytterligare styrning och i och med detta aktualiserades inte heller de problematiska strukturer och rollfördelningar som respondentundersökningen visar på.

Nyckelord

Governance, metagovernance, styrning, offentlig förvaltning, kommun, policyprocess

Innehåll

1	Inledning.....	1
2	Syfte och frågeställning.....	3
2.1	Disposition.....	3
3	Governance och Eskilstuna	4
3.1	Governance	4
3.2	Ett regionalt perspektiv.....	6
3.3	Styrsystemet i Eskilstuna.....	8
3.3.1	Årsplanen och verksamhetsplaner.....	9
3.4	Eskilstuna ur ett governanceperspektiv	10
4	Teori	11
4.1	Mekanismer för indirekt styrning	12
4.1.1	Antecipering	12
4.1.2	Inbjuden auktoritet	13
4.1.3	Politisering	14
4.1.4	Modifiering.....	15
5	Metod	17
5.1	En kvalitativ undersökning.....	17
5.2	Avgränsning.....	18
5.3	Respondentundersökning.....	19
5.4	Fallstudie	19
5.5	Datainsamlingsmetoder	20
5.5.1	Observation	21
5.5.2	Intervju	22
5.6	Val av respondenter	24
5.7	Tolkning av materialet.....	24
6	Arbete med barn och ungdomar i Eskilstuna kommun – En tillbakablick.....	25
6.1	2002 – Barn- och ungdomsberedningen	25
6.2	2006 - Beredningen för socialt arbete i Eskilstuna kommun.....	26
6.2.1	Delrapport 1.....	26
6.3	2011 – Översyn av det förebyggande arbetet med barn och unga.....	27
6.4	2013 - Arbete med en handlingsplan aktualiseras	28
6.5	2014 – Arbetet med handlingsplanen inleds.....	28

6.5.1	Den planerade arbetsprocessen	29
7	Tjänstemännens uppfattning om den förändrade styrningen	29
7.1	Del 1 – Vad har hänt i organisationen?	29
7.1.1	Rollerna har blivit oklara.....	29
7.1.2	Stärkt ställning för tjänstemän och kommunstyrelse	32
7.2	Del 2. Uppdraget att ta fram en handlingsplan	33
7.2.1	Ett uppdrag med flera ingångar	33
7.2.2	Vilka var där och varför?	34
7.2.3	18/3 Första träffen - Det politiska nuläget	36
7.2.4	25/3 Andra träffen - Uppdragets innebörd förändras	39
7.2.5	2/4 Tredje träffen - Fokus på styrning.....	42
7.2.6	Sammanfattning av policyprocessen	45
8	Resultat.....	46
9	Avslutande diskussion och reflektioner	50
9.1	Behovet av ett neutralt begrepp	53
10	Referenser.....	54
11	Bilagor	57
11.1	Bilaga A – Styrsystemet.....	57
11.2	Bilaga B - Respondenter	57

1 Inledning

Här uppstår då vad man skulle kunna kalla för *demokratins svarta hål*, som innebär att de som beslutar om medborgarnas välfärd är förvaltningar och tjänstemän, där det kan vara svårt för valda politiker att utöva något direkt inflytande och likaså svårt för den enskilda medborgaren att utkräva något slags ansvar (Rothstein 2010, s. 12).

Om det lämnas okommenterat ger ovanstående citat en bitter smak i munnen av ett nästintill teknokratiskt samhälle. Dock inrymmer det ändå viss sanning. Politiker har inte tillräckligt många timmar på dygnet för att kunna fatta beslut kring allt som de står som formellt ansvariga över. För att systemet ska fungera krävs det att det finns en förvaltningsapparat dit politiker kan delegera uppgifter och som har mandat att fatta beslut i politikernas ställe. Synen på offentlig förvaltning, eller byråkratin, har förändrats genom åren. I den klassiska idealbyråkratiska modellen som ursprungligen formulerades av Max Weber var byråkratin en värdeneutral apparat, styrd av centralt beslutade formella lagar och regler med opartiska och sakliga tjänstemän som realiserade politiska beslut (Rothstein 2010, s. 13). Denna idealbild är just inte mer än ett ideal. Det har bevisats gång på gång att det inte går att dra tydliga gränser mellan politik och förvaltning samt att tjänstemän inte heller endast ägnar sig åt rent opolitiska uppgifter utan faktiskt också bidrar till att forma den förda politiken.¹

En förändringsvåg värd att diskutera utifrån förhållandet mellan politik och förvaltning är en förändring mot ett mer horisontellt baserat beslutsfattande i olika former av nätverk som vanligtvis kallas för governance. Om politiken främst formas i nätverk med tjänstemän och i vissa fall även med privata aktörer är det av ännu större vikt för politiker att kunna bestämma riktningen på den förda politiken i pågående implementeringsprocesser då de fortfarande har det yttersta ansvaret inför väljarna. Governancelitteraturen intresserar sig främst för den nationella nivån och fokuserar ofta på nätverk utifrån stat, myndighet och andra externa aktörer som företag, intresseorganisationer etc. Detta är något av en förenklad beskrivning av komplexa samhällsförändringar, särskilt i synen på staten:

En svaghet i governancelitteraturen är att staten i hög grad behandlas som en enhetlig och sammanhållen aktör. Men staten består som bekant av flera sektorer, som långt ifrån alltid drar åt samma håll. Den består också av olika

¹ Se bl.a. Jacobsson & Sundström 2006, Hagberg 2007, Bengtsson 2011 och Niemann 2013 för exempel.

nivåer, med politiker, högre och lägre tjänstemän och med departement, myndigheter, nämnder och råd (Sundström & Pierre 2009, s. 15).

Även ett nätverk mellan exempelvis myndigheter och departement kan ses som ett utslag för governance trots att dessa i slutändan ligger under samma organisatoriska paraply, staten. Det går även att diskutera hur nytt governance (horisontellt) är i förhållande till government (vertikalt) då gränserna mellan politik och förvaltning varit grumliga redan under det sena 70-talet och att politiker i många avseenden agerat som metaguvernörer redan då. Historiskt har det snarare rört sig om en sammanblandning av bägge styrformer som varierat i dominans över tid och mellan områden. Förändringar som påverkat politikernas möjligheter till styrning handlar snarare om de idéer som kom i och med NPM-vågen,² exempelvis mål- och resultatstyrningens ökade institutionaliseringsgrad, framför en strikt övergång från vertikal till horisontell styrning (Jacobsson & Sundström 2006, s. 32-33). I en svensk kontext har även ett decentraliserat beslutsfattande förekommit under relativt lång tid i och med bland annat fristående myndigheter och en hög grad av kommunalt självstyre (Pierre & Sundström 2009, s. 247-248).

Att tjänstemän finns med och utformar politik behöver inte vara ett problem så länge denna överensstämmer med den politiska visionen för verksamheten. Det finns flera olika verktyg för politiker att använda sig av för att styra tjänstemän i rätt riktning och flera verktyg för tjänstemän att använda sig av för att realisera den politiska viljan utan att involvera politiker i det mer vardagliga arbetet. Dessa mekanismer som ofta förekommer under paraplybegreppet metagovernance finns tillgängliga för politiker att styra i redan pågående processer är främst av en vertikal, hierarkisk karaktär. Metagovernance handlar om indirekt styrning via olika sätt för politiker att ge impulser och för tjänstemän att inhämta och att tolka impulser. Mer om dessa mekanismer i avsnitt 4.

För att denna typ av mekanismer ska fungera krävs dock vissa förutsättningar, som en hög grad av förtroende mellan politik och förvaltning, att det finns ett utbyte och att det finns en närhet mellan politiker och tjänstemän, som dock inte behöver betyda närhet i fysisk bemärkelse, samt att rollfördelningen är tydlig. När förtroende och tillit är normen blir det lättare för tjänstemännen att arbeta på delegation utan att politikerna behöver en omfattande

² New public management (NPM) är ett paraplybegrepp för en reformvåg i offentlig sektor. NPM utgår bland annat från att det inte är någon större skillnad på styrning av offentlig och privat sektor, att privat sektor är modellen för hur organisationer ska styras ur effektivitetshänsyn samt att staten inte ska tillhandahålla tjänster och verksamheter. Detta sköts mer effektivt av privata utförare. Staten står för riktning, olika privata aktörer anses bättre lämpade för implementering som tillhandahållare av tjänster (Peters 2010, s. 328-329).

apparat för kontroll. Tillit och förtroende bidrar till ett system där ”Politikerna *har därmed kontroll*, men de *kontrollerar inte* tjänstemännen” (Niemann 2013, s. 231). Det finns därför en snäv balansgång mellan, i sammanhanget, för stor politisk kontroll och för lite kontroll. Där för stor kontroll skulle innebära att den politiska nivån överbelastas och för liten kontroll å andra sidan skulle leda till legitimitetsproblem och demokratiskt underskott. Förhållanden som baseras på balans är samtidigt känsliga för förändringar. Vad innebär det då för demokratin om samhällsförändringar, som governance, leder till förändrade strukturer som gör det svårare för politiker och tjänstemän att använda sig av etablerade mekanismer för indirekt styrning?

En kommun som förändrats i horisontell riktning är Eskilstuna kommun. Organisationen har förändrat sitt synsätt på styrning och arbetar för att verksamheten ska ses i form av parallella horisontella processer som tangerar det inomorganisatoriska gränserna som skapas via den politiska nämndstrukturen, mer om detta i avsnitt 3.3. Därför fungerar Eskilstuna kommun som en lämplig kontext för att studera hur horisontella styrformer påverkar förutsättningarna för vertikalt baserade mekanismer för indirekt styrning. Fokus kommer att riktas mot en specifik policyprocess där tjänstemän arbetar i nätverkslika former med målet att ta fram en handlingsplan på området för barn och unga.

2 Syfte och frågeställning

Syftet är att undersöka hur horisontella, governancestrukturer och utbyten påverkar de olika vertikala styrmekanismer som förekommer mellan politiker och tjänstemän i en kommunal organisation. Detta är också den frågeställning som uppsatsen ämnar besvara.

2.1 Disposition

Nästkommande avsnitt inleds med att kort beskriva den horisontellt baserade styrningen vars utbredning fungerar som inramning för undersökningen och hur detta styrningsideal kommer till uttryck i Eskilstuna kommun. Detta följs av avsnitt 4 som är uppsatsens teoretiska del där de olika indirekta styrmekanismer som finns tillgängliga för politiker och tjänstemän som studeras presenteras, ofta kallat metagovernance. Efter undersökningens teoretiska avsnitt följer det metodologiska avsnittet, nummer 5 med respondentintervju, fallstudie som undersökningsdesign, observation och kvalitativ intervju som metoder för datainsamling preciseras och diskuteras samt urval av respondenter presenteras och motiveras. I avsnitt 6 ges en kort inramning av det tidigare arbetet på området i Eskilstuna kommun samt en kortare

beskrivning av det planerade upplägget på arbetet i den policyprocess som analyseras i fallstudien. Undersökningens empiriska avsnitt, 7 är uppdelat i två delar där den första är en respondentundersökning som handlar om den horisontella styrningen i Eskilstuna kommun. Den andra delen fokuserar på uppsatsens fall, arbetet med att ta fram en handlingsplan och förekomsten av metagovernance under policyprocessen. Undersökningens resultat redovisas och diskuteras i avsnitt 8. Uppsatsen avslutas i avsnitt 9 som är ett diskussionsavsnitt utifrån ett vidare perspektiv kring resultatens förhållande till teori, kring metodval samt kring begreppsapparaten som använts.

3 Governance och Eskilstuna

Avsnittet kommer att behandla governancestyruing ur ett teoretiskt perspektiv samt hur detta kan tillämpas på den regionala nivån. Avsnittet kommer också att behandla Eskilstuna kommuns styrsystem och hur detta går att relatera till förändringar mot governance.

3.1 Governance

I en allt mer komplex och föränderlig värld måste samhället och därmed även synen på styrning förändras. Det hierarkiska systemet, government, för beslutsfattande får svårare att bemöta det ökade tempot i beslutsfattandet och ett större behov av teknisk expertis för att kunna agera utifrån allt komplexare samhällsfrågor. Dessa förändringar har gjort att centralmakten numera måste överlämna viss beslutskapacitet, både nedåt i samhällsstrukturen till kommuner, inåt till myndigheter men även till aktörer utanför det som vanligtvis räknas till staten och slutligen även uppåt till internationella organisationer vars beslut centralmakten förbundit sig att följa. Olika former av nätverk ges större plats i beslutsprocessen med ett flertal olika aktörer som genom samverkansprocesser vilka vars resultat formar politiken istället för den tidigare hierarkiska strukturen. Statens roll som reglerare förändras från formell till informell, styrningen sker istället via mjuka instrument som målformulering och riktlinjer. Olika aktörer i policynätverken bidrar med olika resurser som skapar ett beroende mellan aktörerna då ingen aktör har möjlighet att möta samhällsproblemen på egen hand. Gruppens gemensamma problem och olika resursbidrag håller samman nätverket. En viktig resurs som staten bidrar med är legitimitet för politiken som formas i nätverket (Jacobsson & Sundström 2006, s. 20-22). Således är det viktigt att som Bouckaert och Pollitt (2011, s. 21) poängtera att staten fortfarande har en funktion att fylla, governance ska snarare förstås främst som ett mer inkluderande system där staten är en institution bland flera andra och inte som ett system som ersätter staten.

En övergång från government, vertikalt, till governance, horisontellt, är dock inte utan problem. En viktig fråga är i vilken utsträckning politiker har intresse av att lämna över inflytande till olika nätverk. Samtidigt innebär också nätverksformen för beslutsfattande att ansvarsutkrävning försvåras avsevärt i jämförelse med ansvarsutkrävande i en hierarkisk struktur. Just detta kan problematiseras ännu ett steg då denna grumlighet kan vara ett syfte i sig som möjliggör för politiker och även för tjänstemän att gömma sig i en oklar nätverksstruktur just för att undgå ansvar (Bouckaert & Pollitt 2011, s. 173). Governance innebär således ett avsteg från den parlamentariska kedjan för ansvar som går från folket till riksdag, till regering och slutligen förvaltningen. Vid ansvarsutkrävande är ordningen den omvända och varje led ansvarar för nästkommande led i kedjan som slutligen hamnar i riksdagens ansvar inför folket (Ehn et al 2003, s. 252-253).

Nätverk är inte heller formativt identiska utan varierar mellan att vara av instabil karaktär med otydligare gränser (issue networks) till att vara klart avgränsade och präglas av stabilitet (policy communities). Oavsett formen är nätverkens syfte att skapa policy via utbyten och resultat av handlingar mellan de olika aktörer som verkar inom nätverket (Sundström & Pierre 2009, s. 10). Samtidigt fungerar nätverket som ett verktyg för utökat deltagande av flera aktörer i forandet likväl som i implementeringen av tjänster där deltagarna även är intressenter. Genom denna inkluderande karaktär går det således att hävda att det som formas i nätverket uppfyller demokratiska krav. Samtidigt är just det demokratiska kravet för nätverken helt beroende av att dessa är just inklusiva samt att de tillåts ha reell beslutskompetens (Peters 2007, s. 48-49). För att nätverken ska kunna fungera krävs att dessa fungerar som ett alternativ till just den traditionellt hierarkiska styrningen, nätverken ska inte endast ha faktiskt kompetens att formulera policy utan själva nätverken måste också präglas av samarbete och deltagande framför hierarki. Detta kräver en process av informell karaktär (Peters 2007, s. 42-43). Det går således att skönja en förändring vid en övergång från government till governance, en förändring från hierarki till deliberation. Nätverksformen inrymmer även ett avsteg från NPM-idealet, politiker sätter övergripande mål för verksamheten, en verksamhet som präglas av konkurrens mellan olika aktörer i form av organisationer och tjänstemän. Nätverkens horisontella förhållande samt en process med betoning på samarbete och kompromiss blir således en kontrast mot NPMs konkurrens och de från ovan satta målen. Samtidigt är inte nätverksformen oproblematiserad. Det är inte ovanligt med asymmetriska maktrelationer inom nätverk där ett fåtal starka aktörer kontrollerar riktningen, en roll som ofta innehas av staten (Bouckaert & Pollitt 2011, s. 20). Något som

kan förklaras med att ett nätverk inte uppstår som en naturlig lösning för att möta ett problem utan måste skapas och upprätthållas. Detta innebär att statliga aktörer ofta får ett dominerande inflytande trots eventuella intentioner (Peters 2010, s. 175).

En anledning till en förändring mot denna styrform är att politikens gränser flyttats tillbaka, politik likställs med att sätta ramar och formulera långsiktiga mål. Arbetet för att nå dessa mål ses som opolitiska medel som främst är en angelägenhet för experter och professioner. I och med detta ses ofta decentraliserade nätverk som oproblematiska. Rollen för politiker blir att sätta igång dessa olika processer genom att formulera de långsiktiga målen. Det går dock att diskutera om det ens är möjligt att dra en tydlig gräns mellan politik och förvaltning samt mellan mål och medel. Governance leder generellt till att avståndet ökar mellan politiker och tjänstemän samt att gränserna mellan sektorer och verksamheter blir otydliga. Detta kan ses som problematiskt ur den representativa demokratimodellen som förutsätter tydliga gränser och som har en stor tilltro till politisk styrning och kontroll med dess inneboende tydliga ansvarsfördelning (Sundström & Pierre 2009, s. 16-17).

Ett sätt för den politiska nivån att möta utvecklingen som beskrivs i teorin kring ansvarsfrågan är att betona den deliberativa demokratimodellen (dock ofta inom ramen för den representativa). Den deliberativa modellen skapar legitimitet för beslut genom att involvera de som berörs av dessa i beslutsprocessen. Det råder delade meningar hur denna modell ska organiseras i praktiken. I relation till utvecklingen mot governance finns en syn på att statens nya roll blir att agera som konstruktör av arenor och nätverk där den deliberativa processen kan äga rum och hämta legitimitet, både från det representativa och det deliberativa idealet (Sundström & Pierre 2009, s. 18). För ett fungerande ansvarsutkrävande krävs det att fyra kriterier uppfylls. Det måste finnas en länk mellan handling, genomförande och vem som ytterst ansvarar för detta. Det måste även finnas något att jämföra resultatet mot, vad som var förväntat att uppnås mot vad som faktiskt uppnåts. Det måste finnas en kontinuerlig oberoende granskning av politikens resultat vilket krävs för att kunna bedöma om någon fullgjort sitt uppdrag. Slutligen måste det även finnas mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar (Johansson & Lindgren 2013, s. 17).

3.2 Ett regionalt perspektiv

Olika regionala nivåer behandlas sällan direkt i governancelitteraturen trots att governancestrukturer i allra högsta grad existerar på flera olika nivåer och i flera olika former. Den gemensamma nämnaren är något förenklat att det finns ett politiskt centrum och att flera

olika aktörer samlas och bidrar med olika resurser för att lösa komplexa och gemensamma problem. I exempelvis en kommunal kontext kan governancenätverk existera även om deltagarna endast består av aktörer från samma kommunala organisation. Eftersom att en kommun är en stor och mångfacetterad organisation med ansvar för en mängd olika områden och även för bolag är det minst lika intressant att se hur dessa olika inomorganisatoriska enheter förhåller sig till varandra för att lösa olika samhällsproblem som att se hur skilda organisationer förhåller sig till varandra i olika nätverk. Skillnaden är att centrum inte representeras av staten på nationell nivå och att exempelvis myndigheter istället representeras av olika förvaltningar och bolag. Dessa inomorganisatoriska enheter har visserligen inte samma frihet som en myndighet i och med den svenska dualismen, en institutionaliserad tudelning av myndigheter och departement (Jacobsson & Sundström 2006, s. 24). Dock har dessa enheter olika kompetenser, kulturer, perspektiv etc. och förväntas bidra med dessa skilda resurser för att lösa olika problem i nätverksliknandeformer istället för att fungera som egna isolerade öar. Det finns ytterligare likheter att ta fasta på mellan ett nationellt och ett regionalt governanceperspektiv. Kommunstyrelsen som nämnd har en särställning då det är högsta politiskt exekutiva organ och som också har en samordnande roll. Däremot saknar kommunstyrelsen hierarkisk beslutskapacitet över andra nämnder, kommunstyrelsen kan inte, trots sin särställning agera exekutiv över andra nämnders verksamheter (Hagberg 2007, s. 4). Nämndernas självständighet i förhållande till kommunstyrelsen anges i kommunallagen där det stadgas att: ”Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt...” (SFS 1991:900). Utifrån lagstiftningen är det således endast kommunfullmäktige som har beslutskapacitet över nämnderna. Det finns därför vissa beröringspunkter i förhållandet mellan kommunstyrelse och andra nämnder och förvaltningar som med regering och myndigheter i och med det att exekutiven saknar formell beslutskapacitet över den mer vardagliga verksamheten.

Med allt detta i åtanke är den kommunala verksamheten lika, om inte än mer, intressant att studera när förhållandet mellan politiker och tjänstemän i horisontellt präglade strukturer skall studeras. Särskilt då det i kommuner främst finns fritidspolitiker vilket sannolikt innebär att den resursasymmetri som föreligger till tjänstemännens fördel antagligen är större än på den nationella nivån. Tjänstemän har i jämförelse med politiker mer permanenta funktioner, tjänstemän besitter större teknisk expertis och har ofta ett längre tidsperspektiv vilket skapar en diskrepans i synen på policy och policyskapande gentemot politikerna som har ett kortare tidsperspektiv och samtidigt måste åstadkomma något med förhoppningen om att bli återvald

(Peters 1987, s. 257). Ur ett rent demokratiskt perspektiv är det centralt att det finns fungerande mekanismer för indirekt styrning av tjänstemännens arbete i pågående processer.

3.3 Styrsystemet i Eskilstuna

Nedan följer en kortare beskrivning av den horisontellt baserade styrningen i Eskilstuna kommun. Detta baseras dock endast på kommunens egna styrdokument och säger ingenting om hur det faktiskt fungerar i organisationen. För en illustrerad beskrivning se bilaga A.

Eskilstuna kommun har ett processbaserat styrsystem för att underlätta att brukare får sina behov tillgodosedda vid kontakten med kommunen. Tanken är att det utifrån ett brukarperspektiv, så är den process som leder fram till att den enskilda får sina behov tillgodosedda något som ofta sträcker sig över organisatoriska gränser. För att brukarens behov ska tillgodoses effektivt krävs samverkan mellan olika berörda enheter för att uppnå bästa möjliga resultat.

Styrningen kan förklaras genom att delas in i ett tidsperspektiv. Övergripande ledstjärna för verksamheten är kommunens vision som sträcker sig till 2020. Vägen dit är vidare uppdelad och konkretiserad i fyraåriga strategiska mål som fastställs av kommunfullmäktige (den strategiska inriktningen är utgångspunkt för kommunens årsplan, se 3.3.1). Dessa strategiska mål är de resultat som skall uppnås under mandatperioden.

Parallellt med den strategiska inriktningen mot visionen har kommunkoncernen identifierat sju övergripande verksamhetsprocesser som är styrsystemets grund. Varje övergripande verksamhetsprocess har ett syfte och inriktning samt en processledningsgrupp bestående av olika högt uppsatta tjänstemän. Varje övergripande verksamhetsprocess har även en processutvecklingsgrupp med uppgift att underlätta samarbete och att processen drivs i likartad riktning mellan alla förvaltningar och bolag inom processen. De sju övergripande processerna är:

- Värna demokrati
- Tillgodose behovet av utbildning
- Tillgodose behovet av vård och sociala tjänster
- Tillgodose behovet av kultur och berikande fritid
- Tillgodose miljö- och samhällsbyggnadsbehov
- Bedriva samhällsskydd och säkerhetsarbete
- Främja näringsliv och arbete

Under varje övergripande process finns så kallade verksamhetsprocesser med fyraåriga mål från varje nämnd eller bolagsstyrelse med syfte att säkra att de strategiska målen för verksamheten uppnås. Dessa verksamhetsprocesser, 34 stycken totalt, ska vara utåtriktade i den mening att de ska skapa ett värde för brukare och/eller kund och har mål som ska baseras på behov och efterfrågan. Varje verksamhetsprocess har i sin tur ett antal interna stödprocesser vars resultat ska bidra till uppfyllelse av det fyraåriga processmålet i respektive process. (Eskilstuna u.å, s. 5-7, 9-11).

3.3.1 Årsplanen och verksamhetsplaner

Visionen och de fyraåriga målen samt den övergripande styrningsambitionen ligger till grund för Eskilstuna kommuns årsplan för nästkommande kalenderår som fastställs av kommunfullmäktige i juni varje år. Årsplanen beskriver vad kommunfullmäktige vill uppnå under året och de ekonomiska förutsättningarna för koncernens verksamheter. Efter beslutet i juni arbetar nämnder och bolag inom koncernen fram åtaganden i sina respektive verksamhetsplaner. Dessa åtaganden fungerar som varje nämnds- och bolagsstyrelses bidrag till att de strategiska målen i årsplanen uppnås och även som en konkretisering på nämndnivå av årsplanen. Åtaganden och lokal verksamhetsplan formuleras slutligen även på enhetsnivå med tillhörande nyckeltal. I november fattar kommunfullmäktige beslut att anta ett samlat dokument med dessa åtaganden, en så kallad komplettering till årsplan. Dessa dokument är tänkta att läsas tillsammans för att ge en helhetsbild av hela kommunkoncernens årliga arbete. (Eskilstuna 2013a, s. 4).

Åtaganden i årsplanen varierar mellan vaga och detaljerade. Ett exempel på ett uppdrag i årsplan för 2014 är att ”... öka valdeltagandet bland ungdomar samt i de tio valdistrikt där valdeltagandet är lägst” (Eskilstuna 2013a, s. 23). Den politiska viljeyttringen är tydlig i och med en klart avgränsad målgrupp för arbetet, dock utan förväntade resultat i form av procentuell ökning. Inte heller organisationen för arbetet är bestämd. Ett annat exempel är formuleringen att ”En demokrativecka genomförs på temat val då det är både EU-val och allmänna val 2014” (Eskilstuna 2013a, s. 23). Det finns i och med detta ett krav att någon inom kommunen ska genomföra en demokrativecka där inget innehåll eller förväntad omfattning preciserats och utan ett medföljande ekonomiskt ramverk. Två tydliga exempel kring hur åtaganden kan variera inom samma område.

3.4 Eskilstuna ur ett governanceperspektiv

Som konstaterats tidigare innebär governance olika sätt att styra och organisera i en mer komplex och fragmenterad värld med komplexa frågor. Denna verklighetsbild finns även i grundidén bakom det kommunala styrsystemet då: ”För att få sitt behov tillgodosett, behöver en person ofta ha kontakt med flera enheter i kommunkoncernen” (Eskilstuna u.å, s. 10). Utifrån detta har kommunkoncernen valt att styra via horisontellt baserade processer som, likt brukares behov, ofta tangerar interna enhets- och organisationsgränser. Organiseringen sker via nätverksliknande former för att underlätta samverkan och att uppfylla brukares behov. Bland annat finns det stabila nätverk inom varje horisontell process i form av processledningsgrupper och processutvecklingsgrupper med deltagare från flera olika enheter. Det går närmast att likna vid inbyggda policy communities på olika nivåer i styrsystemet. Det förekommer även olika former av issue-networks inom koncernen där den policyprocess som studeras är ett exempel på denna typ av lösare enfrågenätverk.

Sett till de mekanismer för metagovernance (se avsnitt 4) för den politiska nivån vid en överblick bygger dessa främst på de strategier i kategorier som handlar om mer indirekt styrning och främst via inramning (hands-off framing och self-governance). Rollen för politiker som metaguvernörer blir till stor del att forma kontexten de olika nätverken agerar inom. Kanalen för detta blir främst årsplanen (och kompletteringar till denna) med möjlighet till politisk inramning, politikerna bestämmer vad som ska göras vilket fungerar som ramen för tjänstemännen att verka inom. Rollen för politiker blir lite den som formulerats tidigare kring governance ur ett teoretiskt perspektiv, de som formulerar ramar och initierar relativt sett opolitiska (om detta är möjligt) policyprocesser där tjänstemän och experter konkretiserar inom den politiska ramen.

Detta är endast utifrån en övergripande betraktelse, politiken behöver i realiteten inte finna sig på avstånd nästintill frikopplad från det mer tekniska. Genom olika strategier och mekanismer (se avsnitt 4) som bland annat lyftning, anteciperung osv. skapas också utrymme för inflytande från den politiska nivån under pågående policyprocesser vilket leder in på de senare avsnitt som är denna undersöknings huvudfokus. En studie av hur de olika vertikalt baserade mekanismerna för indirekt styrning påverkas i en horisontell kontext.

4 Teori

Detta är uppsatsen teoretiska avsnitt som kommer att behandla de olika typer av vertikala mekanismer som står till buds för politiker att påverka förvaltningen, för förvaltningen att inhämta indikationer på den politiska viljan och samtidigt hålla frågor på avstånd från politiker eller för att undvika direkt politisk intervention inom den rådande organisatoriska kontexten.

Ett sätt att stärka styrmöjligheterna i ett mer fragmenterat och pluralistiskt politiskt system med en hög grad av autonoma nätverk kan ske via så kallad metagovernance. Metagovernance är dock inte speciellt preciserat utan fungerar som samlingsbegrepp för olika sätt att styra självstyrande enheter och aktörer (Sørensen 2006, s. 100-101). Metagovernance är de olika strategier och mekanismer som politiker kan använda sig av för styrning och för tjänstemän att styras. Oavsett hur dessa mekanismer och strategier kommer till uttryck har de gemensamt att det innebär ett avsteg från mer direkt hierarkisk kontroll till förmån för mer indirekt styrning (Sørensen 2006, s. 103). Som konstaterats tidigare blir rollen för politiker att mer agera konstruktör av arenor där nätverk kan verka samt att formulera visioner för verksamheter.

Metagovernance som verktyg för att forma den institutionella och organisatoriska miljön kan främst ske via två strategier. Den första rör inramning av självstyre (från Hands-off framing of self governance). Dessa strategier rör skapandet av den organisatoriska, politiska och ekonomiska kontext som självstyrande aktörer verkar inom. Den styrande, ”metaguvernören”, befinner sig på avstånd från de som skall styras och kan exempelvis ägna sig åt att formulera de övergripande politiska målen och lämna konkretiseringen till de självstyrande aktörerna som verkar inom ramarna för den, i det här fallet den politiska kontexten. En annan kategori där metaguvernören befinner sig på avstånd är styrning via berättande (från Hands-off storytelling). Dessa typer av strategier grundar sig i socialkonstruktivistiska idéer och bygger på skapandet av mening och identiteter. Metagovernance handlar inte bara om preferensaggregering utan även om att forma och skapa preferenser hos de självstyrande aktörerna via olika berättelser kring exempelvis önskvärda beteenden, konfliktlinjer eller berättelser kring det förflutna och även kring en eventuell framtid (Sørensen 2006, s. 101). Metagovernance kommer även att användas som samlingsbegrepp för de olika mekanismer och strategier som är uppsatsens teoretiska ramverk.

4.1 Mekanismer för indirekt styrning

För att tjänstemän ska kunna realisera politikernas viljor krävs det dock att dessa är kända för tjänstemännen vilket inte alltid behöver vara fallet. Vaghet kan vara ett sätt för politiker att behålla en högre grad av handlingsutrymme i vissa frågor (Premfors & Sundström 2007, s. 132). Den gemensamma nämnaren för samtliga mekanismer är enligt Jacobsson, Pierre och Sundström (2014)³ en vilja hos tjänstemän att agera i enlighet med politiska preferenser, vikten av informella och direkta informationskanaler, en utpräglad rollförståelse hos politiker och tjänstemän, en medvetenhet om det ömsesidiga beroendet mellan nivåerna och sist men inte minst att det finns en hög grad av tillit inom systemet där politiker litar på tjänstemän som i sin tur är lojala mot politiker. Stabilitet och kontinuitet är en förutsättning för det förtroende mellan nivåerna som krävs för att dessa styrmekanismer ska vara möjliga.

Mekanismerna möjliggör för en mer selektiv styrning för att inte riskera överbelastning av den politiska nivån då man kan trycka frågor nedåt samtidigt som det även går att återta kontrollen när frågor blir politiskt intressanta. Den demokratiska legitimiteten bibehålls av dessa professionsbaserade metoder som står till buds för tjänstemännen för att se till att deras agerande ligger i linje med den politiska viljan (Jacobsson & Sundström 2006, s. 176).

4.1.1 Anteciperering

Med anteciperering avses ett sätt för tjänstemän att agera utifrån den politiska viljan utan att behöva ha direktkontakt med politiker för att inte överbelasta politiker med detaljer. För att kunna lösa olika problem utan att söka stöd eller rådgivning direkt hos politiker finns flera metoder till buds för tjänstemän. Tjänstemän kan vanligtvis finna vägledning i tidigare interaktioner med politiker i liknande eller andra sammanhang. Vid informell interaktion ersätts den hierarkiska relationen mellan tjänsteman och politiker till förmån för dialog mellan mer likställda parter. Dessa informella interaktioner fungerar som komplement till den formella kommunikationen då informella möten möjliggör för kontakter mellan parter som formellt sett inte kommunicerar, exempelvis mellan myndigheter och departement (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Informell interaktion mellan politiker och tjänstemän skapar inte bara en kanal för att känna av den politiska viljan i vissa frågor utan leder även till att tjänstemännen kan utveckla en känsla för hur politiker ser på vissa problem eller vilken typ av lösningar som brukar föredras.

³ Om inte annat anges baseras samtliga referenser till Jacobsson, Pierre & Sundström 2014 på en förhandskopia av kapitel 4, *Governing the Embedded State* i ”The Organizational Dimension of Governance”. Kommande titel på Oxford University Press.

Även olika former av formella återkommande möten bidrar givetvis också till att tjänstemän lär känna sina politiker lika mycket som gemensamma resor etc. Förutsatt att interaktionen är återkommande möjliggör detta att tjänstemän, via erfarenhet kan veta vad politiker vill utan att behöva ha direktkontakt kring olika frågor (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Dock är det inte alltid möjligt för tjänstemän att kunna förutse den politiska viljan endast utifrån erfarenhet och tidigare interaktion. När detta inte är tillräckligt får tjänstemän vända sig till andra källor som uttalanden, dokument eller till tidigare beslut inom det aktuella området för att finna politiska preferenser. Tjänstemännen letar efter olika *vinkar* (från cues) som visar den föredragna vägen. En utvecklad förmåga att finna och tolka vinkar är central i ett system där informella signaler används som kommunikationsverktyg (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014). Denna historiskt präglade vägledningen består av att finna de alternativ på frågan som leder till störst kontinuitet på det särskilda politikområdet (Jacobsson & Sundström 2006, s. 175).

Erfarenhet från tidigare möten samt en förmåga till tolkning av vinkar möjliggör att tjänstemän kan agera i enlighet med den politiska viljan även om denna inte uttryckts explicit (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

4.1.2 Inbjuden auktoritet

Inbjuden auktoritet (från *inviting authority*) är en metod som till skillnad från metoderna i föregående avsnitt inbegriper direktkontakt mellan politiker och tjänstemän genom att tjänstemän bjuder in politiker. Denna metod innebär inte per automatik att politikernas preferenser blir kända för tjänstemännen. Att bjuda in auktoritet fungerar lika mycket som en mekanism där preferenser konstrueras framför en process där preferenser tydliggörs av politiker. Det är inte heller en metod som tjänstemän använder för att få detaljerade instruktioner utan snarare för att få en bredare vägledning, en *riktningsangivelse* (från *steer*). En riktningangivelse är något som kommer ur en diskussion mellan politiker och tjänstemän kring den specifika sakfrågan. Riktningangivelsen formas i interaktionen mellan parterna och visar riktningen för tjänstemannen utan att vara för detaljerad och begränsande. Vem som faktiskt bidrar till att forma policy i denna situation är omöjligt att säga. Politikerna bidrar främst med visioner och viljeriktning istället för att fokusera på detaljfrågor via en riktningangivelse (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014). Riktningangivelsen behöver dock inte komma från en politiker utan kan även komma från en senior tjänsteman. Det skulle exempelvis kunna komma från statssekreteraren men för riktningangivelsens betydelse är

närheten till den politiska nivån avgörande. En riktningsangivelse fungerar som en form av mandat för tjänstemannen att agera inom ramen för. En tjänsteman behöver också ha med någon form av förslag eller lämpliga handlingsalternativ på området när riktningsangivelser ska inhämtas och inte komma oförberedd till politikern (Niemann 2013, s. 98-99).

Det kan även förhålla sig så att politiker bjuder in sig själva istället för att bli inbjudna. Politiker kan ge signaler kring riktningen på verksamheten utan att det sker via formella politiska beslut, exempelvis genom att ge indikationer på vilka prioriteringar som kan vara gynnsamma för en verksamhet i framtiden vilket gör det möjligt för verksamheten att planera i förväg och/eller avbryta aktiviteter som går i annan riktning. Detta är en annan typ av riktningsangivelse som delar vissa likheter med antecipatoriskt beteende då det gör det möjligt för tjänstemän att föregripa och förbereda för politiska beslut innan dessa är formellt fattade. Politiker kan bjuda in sig på lite olika sätt. Det kan variera från mindre uttalande i mer informella sammanhang till en mer direkt inbjudan genom specifika möten med ändamålet att just forma riktningen (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Politiker kan även bjudas in alternativt bjuda in sig själva och agera utifrån två olika strategier som bygger mer på närhet och direkt påverkan. Politiker kan antingen delta med syfte att underlätta och erbjuda stöd i direkt interaktion med de självstyrande aktörerna. Ett deltagande som är av mer neutral karaktär då målet är att fungera som stöd för en viss grupp i ett visst sammanhang och inte agera utifrån en egen agenda. Den andra formen av deltagande bygger istället på att politikerna faktiskt deltar och inte endast agerar neutralt stöd. Detta kräver dock att politikern frångår sin auktoritativa position och deltar på samma villkor som de resterande deltagarna i det specifika självstyrande sammanhanget (Sørensen 2006, s. 102).

4.1.3 Politisering

Både inbjuden auktoritet och anteciperering är mekanismer som håller kvar frågor på förvaltningsnivå, den politiska nivån är främst närvarande indirekt och informellt. Om frågor kräver formella beslut och fördjupade diskussioner krävs andra metoder för att flytta upp frågor till den politiska nivån, det sker en *politisering* (från re-politicization). För detta finns två mekanismer, hissning och lyftning. *Hissning* innebär att frågor hissas upp av aktörer på tjänstemannansidan till den politiska nivån och finns i två varianter. Den första typen handlar om när det uppstår problem under implementeringen av något som de inblandade tjänstemännen upplever som politiskt viktigt. Frågan hissas när anteciperering eller inbjuden auktoritet inte är tillräckliga verktyg och frågan lämnas till den politiska nivån att ta ställning

till. Den andra formen av hissning aktualiseras när enheter eller tjänstemän med överlappande ansvarsområden inte kan enas kring en fråga inom deras gemensamma ansvarsområde. I dessa fall hissas frågan upp till den administrativa nivån ovanför och så vidare tills en lösning nås. Denna form av hissning kan likt föregående hissa frågor upp till politisk nivå för avgörande (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Lyftning sker när den politiska nivån tar över en fråga från den administrativa nivån. Politiker har olika kanaler och metoder för att hålla sig uppdaterade kring det dagliga arbetet på administrativa nivåer. När en fråga upplevs som för viktig eller när exempelvis en myndighet agerar i en riktning som inte anses önskvärd av politiker så kan frågan lyftas och lösas via formella beslut (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014). Lyftningen fungerar som ett sätt för den politiska nivån att återta tidigare delegerade frågor (Premfors & Sundström 2007, s. 135).

Frågor som hissas och lyfts bör inte ses som ett misslyckande utan snarare som en naturlig del av ett system med informella mekanismer där frågor på grund av sin komplexitet ibland behöver återföras till den politiska nivån (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

4.1.4 Modifiering

De tidigare mekanismerna har alla inneburit, i olika grad att politikerna befunnit sig på avstånd från frågor där beslutsfattandet legat kvar på den administrativa nivån, bortsett från när politiseringsmekanismer nått vägs ände hos politiker. Även med den sista metoden finns frågan kvar hos tjänstemännen men innebär ändå mer direkt politisk styrning på mikronivå via *modifiering* (från modification). Dessa mekanismer bygger dock inte som de föregående på att ange riktning och forma policy utan är av organisatorisk karaktär och aktualiseras ofta efter att andra metoder inte lyckats styra frågor i rätt riktning. Politiker kan göra olika förändringar inom det rådande organisatoriska landskapet för att ändra riktning på frågor utan att för den skull påverka det organisatoriska landskapet som helhet. Politiker kan bland annat modifiera uppdragsbeskrivningar, minska eller öka resurser samt göra förändringar i personal. *Personalförändringar* är vanliga på nationell nivå och handlar oftast om att en generaldirektör omplaceras efter att ha förlorat regeringens förtroende (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Modifiering är mer drastiska typer av förändringar som ofta sker efter diskussioner kring ett visst problem, exempelvis försämrade resultat eller slöseri med resurser. Användandet av modifieringsmekanismer innebär inte en omorganisering av ett helt område utan innebär en mer handfast förändring av riktningen inom ett område som den politiska nivån fortfarande har förtroende för. Debatten som föranleder modifieringsmekanismer bygger ofta på att de

som förespråkar förändringar gör detta utifrån en idé om att det är politiken som misslyckats. Ansvariga politiker anser däremot att den förda politiken är bra och att problemet ligger i implementeringen vilket aktualiserar modifiering, exempelvis via tillsättandet av en ny generaldirektör.⁴ En annan vanlig modifieringsmekanism som ofta används inom politikområden där den administrativa nivån har hög grad av självständighet är att modifiera via *pengar*. Detta sker ofta vid frågor där verksamheten bedrivs i lokal regi, exempelvis av kommuner och med en stark tradition av självstyre (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

En ytterligare modifieringsmekanism är *positionering* av exempelvis en myndighet genom att göra organisationen mer medveten om de värden som bör premieras. Denna typ av modifiering kan ske genom att den politiska nivån genomför förändringar i en myndighets styrelse eller genom att knyta en viss form av expertis till olika projekt som myndigheten arbetar med som styr projektet i viss riktning (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Politiker kan också modifiera via *uppdrag och mål*. Fler uppdrag och mål för exempelvis en myndighet innebär samtidigt en mindre grad av autonomi och färre mål och uppdrag i sin tur innebär större autonomi. Mål och uppdrag kan variera i storlek som innehåll och grad av detaljering och tillkomsten kommer ofta som reaktion på oförutsedda problem och mediala debatter eller när den politiska nivån vill signalera att ett område är av särskild vikt. Då uppdragen och målens karaktär kan variera och vara dåligt koordinerade kan dessa även fungera kontraproduktivt och överbelasta verksamheter och försvåra det dagliga arbetet (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

Slutligen har politiker även möjligheten att modifiera via *uttalanden i media* när de upplever att en fråga eller politikområde rör sig i en riktning som inte överensstämmer med den politiska visionen. Denna typ av uttalanden av politiker innehåller ofta samtidigt löften om vilka åtgärder som kommer genomföras om inte riktningen korrigeras i enlighet med politikerns vilja. Uttalande som mekanism är indirekt till sin karaktär och innebär inte att politikern uttryckligen säger vad som ska förändras eller vem som ska förändras. Uttalandet riktas till allmänheten men politiker vet att tjänstemän lyssnar och uppfattar innebörden i uttalandet. Användandet av det offentliga samtalet är en viktig mekanism för att modifiera

⁴ Ett exempel på detta är omplaceringen av Tillväxtverkets generaldirektör efter avslöjandet att myndigheten brutit mot sina egna regler för representation. I pressmeddelandet om omplaceringen uttryckte ansvarig minister att: "Den verksamhet som Tillväxtverket utför är oerhört viktig och för att myndigheten ska kunna fortsätta utvecklas och göra ett bra jobb krävs en generaldirektör som både har näringslivets, medborgarnas och regeringens fulla förtroende" (Regeringen 2012). Näringsministern visar att felet inte ligger i myndighetens verksamhet (politiken) utan hos ledarskapet (implementeringen) som därför omplaceras (modifieras).

riktning inom ett område och behöver nödvändigtvis inte bestå av ett faktiskt uttalande via mediala kanaler. Politiker kan också kasta ljus på vissa områden genom att exempelvis tillsätta en utredning, anordna konferenser eller via offentligt deltagande i sammanhang där politikområdet av intresse behandlas för att signalera att detta kommer ägnas uppmärksamhet inom en snar framtid. Det samtliga modifieringsmekanismer har gemensamt är att de är mer synliga och mer formella till sin karaktär än exempelvis anteciperung (Jacobsson, Pierre & Sundström 2014).

5 Metod

5.1 En kvalitativ undersökning

När en policyprocess studeras rör det sig ofta om en fallstudie där det i idealfallet används en blandning av kvalitativa och kvantitativa metoder. De kvalitativa används ofta för att studera själva processen, bland annat via observationer, och kvantitativa metoder används främst för att studera effekter av den studerade policyprocessen (Hill 2007, s. 22). Då effekter av handlingsplanen inte är i fokus för denna studie används en kvalitativ ansats då den specifika policyprocessen fungerar som kontext och inte objekt. Att studera eventuella effekter i organisation är inte möjligt.

Tillvägagångssättet rymmer vissa deduktiva inslag då undersökningen i viss mån är teoriprovande utifrån ett befintligt ramverk. Deduktion innebär att forskaren arbetar utifrån existerande teori kring ett område för att sedan formulera hypoteser som kan underkastas empirisk granskning (Bryman 2008, s. 26). Det rör sig dock inte om en ren deduktion då uppsatsen inte prövar några renodlade hypoteser. Förekomsten av de mekanismer som ryms i det teoretiska ramverket förutsätts dock förekomma i någon form på förhand. Undersökningen har i och med detta vissa teoriprovande inslag. Det finns även vissa abduktiva inslag. Abduktion innebär en utgångspunkt i empiri som sedan relateras till teori som sedan leder till ett nytt antagande om empirin (Danermark et al 2003, s. 183). Detta då den studerade policyprocessen valts på förhand och sedan kopplats ihop med det teoretiska ramverket och i och med detta inte heller är att anse som strikt deduktiv.

Undersökningen är att anse som kvalitativ forskning. Vad kvalitativ forskning innebär är dock svårt att klart definiera och beskrivs ofta utifrån dess skillnader i förhållande till den kvantitativa forskningstraditionen. Kvalitativ forskning skiljer sig genom att ofta ha ett induktivt förhållningssätt till teori och praktik, en mer tolkningsinriktad kunskapsteori med

fokus på förståelse av en viss miljö utifrån hur deltagarna tolkar denna. Kvalitativ forskning är ofta konstruktionistisk vilket innebär att sociala egenskaper formas i ett samspel mellan individer istället för att dessa är åtskilda och existerar oberoende av deltagarna i den studerade miljön (Bryman 2002, s. 249-250). En ytterligare skillnad är att den kvalitativa traditionen inte fäster lika stor vikt vid reliabilitet och validitet då begreppen främst berör mätning och generalisering, något som kvalitativa forskare inte intresserar sig för (Bryman 2002, s. 257). Även kritiken mot kvalitativ forskning bygger mycket på dess skillnader från kvantitativ och berör bland annat bristande replikerbarhet, svårigheter med generalisering eller att kvalitativa undersökningar anses vara för subjektiva (Bryman 2002, s. 269-270).

Undersökningen gör inga anspråk på att vara objektiv i positivistisk bemärkelse, att vetenskapen både kan och ska vara värderingsfri, utan baseras på ett tolkande perspektiv som fokuserar på att förstå ett beteende framför att förklara det (Bryman 2008, s. 30, 32). Uppsatsen baseras på en konstruktionistisk syn på verkligheten. Konstruktionism är en ontologisk ståndpunkt som innebär ett ifrågasättande av att aspekter som exempelvis organisation som kategori är en yttre verklighet som inte uppfattas eller påverkas av sociala aktörer och att dessa aspekter är bestämda på förhand. Sociala fenomen är dynamiska framför statiska och både skapas och omformas via sociala samspel (Bryman 2008, s. 36-37). Två av de viktigaste metoderna inom den kvalitativa forskningen är kvalitativa intervjuer och etnografiska metoder (Bryman 2008, s. 344). Båda dessa datainsamlingsmetoder används i denna undersökning och presenteras vidare i avsnitt 5.5.1 och 5.5.2. Undersökningen består av två delar, en respondentundersökning och en fallstudie.

5.2 Avgränsning

En studie av en policyprocess är en studie av hur resultaten av politik kan förklaras och är normalt sett en studie av en unik sekvens av händelser (Hill 2007, s. 20, 22). Policy kan betyda en mängd olika saker, men övergripande innebär en policy inte bara ett beslut utan en serie av handlingar, icke-handlingar eller olika nätverk av beslut. En policy är även något som förändras med tiden, och en policyprocess är således dynamisk framför statisk och existerar inte heller oberoende av andra policys i dess omvärld utan både påverkar och påverkas av omvärlden (Hill 2007, s. 15).

Det är dock viktigt att inte lägga för mycket fokus på själva policyprocessen, uppsatsens fall, då denna agerar kontext för undersökningen där mekanismerna för indirekt styrning är objektet. Undersökningens fallstudie fokuserar exempelvis inte primärt på hur frågan kommit

på agendan eller vad slutresultatet blir utan endast den del i en längre policyprocess där en större grupp tjänstemän från olika delar och nivåer av organisationen ska implementera ett politiskt beslut i ett nätverk.

Det är relevant utifrån det valda ämnet att poängtera att det finns en formell kanal för den politiska nivån att påverka slutresultatet och det är när en handlingsplan går på remiss till förvaltningar innan den går vidare till kommunfullmäktige. När policyprocessen nått så långt är dock själva ramen fast. Om politiker haft ambitionen att kontrollera riktningen på arbetet bör detta rimligtvis ha skett tidigare under själva arbetet, om tjänstemän behövt inhämta indikationer kring den politiska viljan borde även detta skett i ett tidigare skede för att inte riskera att ett politiskt icke-önskvärt förslag slås ned under remissrundan.

5.3 Respondentundersökning

Undersökningens första del kan klassas som en respondentundersökning vilket innebär att forskaren vill veta vad respondenten tycker och tänker om det som undersökningen fokuserar på. Forskarens roll blir sedan att finna mönster i intervjuerna (Esaiasson et al 2004, s. 254). I en respondentundersökning ställs ofta liknande frågor till samtliga respondenter, något som dock endast överensstämmer delvis med undersökningens kvalitativa intervjumetod (se avsnitt 5.5.2)

Respondentundersökningen fyller två funktioner. Först bidrar den med material för att kunna göra en allmän studie av hur den horisontella styrningen i organisation kan ha påverkat förutsättningarna för metagovernance. Den andra funktionen är att samla in ytterligare material för att komplettera uppsatsens andra del, själva fallstudien och förekomsten av metagovernance i en specifik policyprocess. Den allmänna respondentundersökningen redovisas i avsnitt 7.1.

5.4 Fallstudie

Eftersom att undersökningens andra del intresserar sig för en specifikt avgränsad policyprocess rör det sig om en fallstudie. Den grundläggande innebörden av denna undersökningsdesign är just att det rör sig om ett specifikt fall, exempelvis en specifik plats eller organisation (Bryman 2008, s. 74).

En fallstudie är svår att generalisera då ett specifikt fall inte är att anse som ett urval vars resultat kan generaliseras till andra, liknande fall. Förespråkare av denna design menar att syftet inte heller är att generalisera och att resultaten inte är begränsade för att den externa

validiteten är låg (Bryman 2008, s. 76-79). Detta är inte heller ett problem för denna undersöknings vidkommande på grund av typen av fall som är i fokus vilket kan liknas vid det som Bryman (2008, s. 77) kallar för "...det exemplifierande fallet". Målet med undersökningar av denna typ av fall är att fånga en situation som sedan kan användas som exempel för en större kategori som det specifika fallet är en del av. Fallet väljs inte för att det är ovanligt utan för att det utgör en passande kontext (Bryman 2008, s. 77).

Utifrån tidigare genomgång av Eskilstuna kommuns styrsystem går det att konstatera att mycket av det som ryms i governance som teoretisk konstruktion i allra högsta grad är en realitet i kommunen. Mycket av arbetet sker numera i olika tjänstemannanätverk, både stabila konstellationer som finns inbyggda i systemet samt lösa, tillfälliga sådana som främst formas kring specifika problem eller för att utföra uppdrag från den politiska nivån.

Ett exempel på den tillfälliga formen av tjänstemannanätverk rör framtagandet av handlingsplaner. Handlingsplaner är en central del av den kommunala styrdokumentationen och den valda policyprocessen fungerar som kontext för hur arbetet med att formulera dessa går till. Betoningen i en handlingsplan ligger generellt inte på konkreta åtgärder utan signalerar snarare en riktning för att sedan konkretiseras på verksamhetsnivå. En handlingsplan som skapas, som i det aktuella fallet, i horisontella strukturer av tjänstemän innebär därför att den politiska uppgiften att just formulera riktningen inom ett verksamhetsområde flyttas till förvaltningen. Som framkommit tidigare är tjänstemän benägna att agera i enlighet med den politiska viljan och borde därför också vara benägna att aktivt agera för att göra just detta i en policyprocess där den politiska nivån befinner sig på avstånd.

Ambitionen är dock inte att generalisera till andra liknande policyprocesser utan att exemplifiera utifrån den valda frågeställningen. Det bör dock gå att dra flera lärdomar av generell karaktär kring liknande policyprocesser och hur horisontell organisering påverkar den indirekta styrningen då förutsättningarna för den specifika policyprocessen med största sannolikhet inte är unika. Fallstudien behandlas i avsnitt 7.2.

5.5 Datainsamlingsmetoder

Undersökningen har genomförts utifrån ett beaktande av etiska principer för forskning: informationskrav, samtyckeskrav, konfidentialitetskrav och nyttjandekrav. Att de som deltar är informerade om att de studeras, att de finns ett samtycke, att uppgifterna behandlas med

största möjliga konfidentialitet och att de uppgifter som samlats in om enskilda endast används för det specifika ändamålet (Bryman 2008, s. 131-132).

5.5.1 Observation

Med etnografi eller deltagande observation avses en undersökning där forskaren exempelvis studerar en grupp under en längre tidsperiod och iakttar gruppens och individernas beteenden och interaktioner. Etnografer och observatörer begränsas oftast inte endast till strikta observationer utan använder sig ofta även av intervjuer och skriftliga källor för att komplettera informationen (Bryman 2008, s. 378). Under observationer sker analysen och fältarbetet med datainsamling parallellt via de fältanteckningar som forskaren gör under datainsamlingsarbetet. Forskarens anteckningar fungerar som det medium där de studerade skeendena formas till empiriskt material. Fältanteckningar måste vara heltäckande och ta hänsyn både till det stora perspektivet samtidigt som anteckningarna måste ha en tydlig inriktning till det specifika området utifrån den teori som forskaren använder sig av (Aspers 2007, s. 116).

På grund av tidsperspektivet för denna undersökning kommer observation som metod att vara begränsad. Det rör sig snarare om en form av micro-etnografi vilket innebär att forskaren har fokus på en viss aspekt av ett tema och endast tillbringar en kortare tid i den miljö där detta väldefinierade tema skall studeras (Bryman 2008, s. 379). I detta fall rör det sig om en avgränsad policyprocess, både tids- och organisationsmässigt utifrån ett övergripande intresse kring relationen mellan politiker och tjänstemän som preciserats ytterligare till att fokusera på mekanismer som används av tjänstemän som kan kopplas till denna relation.

Den observerande delen av datainsamlingen är endast en liten del. Jag har funnits med som observatör under totalt tre workshops med arbetsgruppen bestående av representanter från berörda förvaltningar. Under workshopparna var rollen som observatör närmast att kategorisera som en fullständig observatör vilket innebär en roll där forskaren inte samspelar med personerna i miljön (Bryman 2008, s. 389). Bortsett från en kort presentation av mig själv och syftet med min undersökning intog jag en roll som en fluga på väggen under samtliga workshops. Fältanteckningar fördes löpande under intervjun som sedan bearbetades och kompletterades med egna reflektioner i form av minnesanteckningar. Valet föll på skrivna fältanteckningar då det inte var möjligt rent tekniskt att sköta ljudupptagning från endast en källa och att ett flertal utplacerade bandspelare skulle göra min närvaro som observatör för

påtaglig för deltagarna. Vid referenser till observationstillfällena där detta inte framgår i den löpande texten kommer WS (från workshop) och vilket nummer i ordningen det rörde sig om.

Observationerna genererade viktiga kunskaper kring den specifika policyprocessen vilka fungerade som grund för vissa frågor i nästkommande intervjusteg. Deltagarna vid dessa tre workshops var även det som kom att utgöra urvalet för intervjuerna.

5.5.2 Intervju

En mer kvalitativt inriktad intervjumetod skiljer sig från en kvantitativ i ett antal avseenden. Bland annat är tillvägagångssättet inte lika strukturerat då en forskare med en kvalitativ intervjumetodik är intresserad av utförliga svar istället för snabbare svar som kan kodifieras och snabbt bearbetas vilket föredras med en kvantitativ intervjumetodik. Vidare tillåter ett kvalitativt angreppssätt att intervjupersoner kan intervjuas vid flera tillfällen under studien och det finns möjlighet för intervjuaren att avvika från sitt frågeschema beroende på den som intervjuas. Med en kvantitativ intervjumetod är denna typ av avvikelse inte önskvärd då det försvårar standardiseringen av svaren och intervjupersoner intervjuas oftast bara vid ett tillfälle (Bryman 2008, s. 413-414). Ett strukturerat angreppssätt kritiserar ofta av kvalitativa forskare då den ram som forskaren sätter upp för datainsamlingen är en produkt av forskarens förväntningar som därför begränsar forskarens förståelse för den bild som de studerade personerna har (Bryman 2002, s. 267).

Eftersom undersökningen fokuserar på de mekanismer som tjänstemännen använder för att hantera konflikter, inhämta signaler från politiker etc. är en kvalitativ ansats bäst lämpad då det är just de mekanismer som de specifika respondenterna använder sig av samt respondenternas syn på de förändrade strukturerna som undersökningen ämnar att studera. Vidare har deltagarna olika erfarenheter, positioner och befinner sig på olika avstånd till den politiska nivån vilket gör att på förhand färdigställda frågor inte är ett optimalt angreppssätt. Intervjuerna har därför skett på ett semistrukturerat sätt. Med det avses en intervjumetod där forskaren har ett antal på förhand specifika teman som ska beröras under intervjun men med stor frihet för respondenten att formulera svaren. Tonvikten ligger på det som upplevs som viktigt av respondenten för en förklaring av olika mönster, beteenden eller skeenden. Intervjumetoden är flexibel och tillåter att tonvikten ligger på hur respondenten uppfattar olika situationer och skeenden (Bryman 2002, s. 301). Bortsett från inledande allmänna frågor kring position, mandat och hur respondenten fick uppdraget att delta i arbetet med handlingsplanen skedde intervjuerna i samtalsform, utöver en kortare presentation av ämnet

och en introduktion, utifrån fem teman. För att få en så heltäckande bild som möjligt, utan att intervjun rör sig i för bred riktning har intervjuernas teman varit:

- Relationen mellan politiker och tjänstemän (utifrån den studerade policyprocessen)
- Respondentens syn på tjänstemannarollen kontra politikerrollen
- Karaktären på arbetet som bedrivits av tjänstemännen under den specifika policyprocessen
- Om/hur den politiska nivån funnits närvarande i respondentens arbete med handlingsplanen
- Samt respondentens syn på eventuella förändringar den processbaserade styrningen medfört

Generellt har min roll som intervjuare bortsett från en kort introduktion främst bestått i att ställa en övergripande fråga kring politik och förvaltning för att respondenten ska beröra samtliga relevanta teman. Utöver detta har intervjuandet främst bestått av viss styrning av samtalet för att inte försvinna iväg för långt från den specifika policyprocessen. Eftersom respondenternas uppfattningar var i fokus intogs en relativt passiv intervjuarroll, bland annat genom att inte direkt bemöta respondenternas svar utan genom att avvakta och låta respondenterna utveckla sina svar ytterligare. Generellt har samtliga teman berörts av respondenterna utan att samtalet behövts styras av intervjuaren i alltför stor utsträckning.

Utöver att få en bild av den förändrade styrningen användes intervjuerna som verktyg för att komma åt det som skedde mellan workshopparna och den data som genererats, och i viss mån bearbetats via observationerna samt för att kunna studera vad som hänt sedan den horisontella styrningen infördes. Intervjuerna användes också för att få respondenternas syn på vad som skedde vid de observerade tillfällena. Intervjuerna spelades in och har av tidsskäl inte transkriberats. Dock fördes löpande anteckningar under själva intervjuerna som sedan kompletterats med inspelningen. Anteckningarna har främst fungerat som stöd till det inspelade materialet för att få en överblick och tidsmarkörer för inspelningarna och är inte en fullständig transkribering.

Respondenternas namn förekommer inte i den löpande texten utan varje respondent har tilldelats ett nummer som det sedan refereras till för att undvika att det blir fokus på person med två undantag. Den formella ägaren och ansvariga för uppdraget kommer refereras till som *Ägaren* och den tjänsteman med ansvar för att samordna och sammanställa slutresultatet kommer att refereras till som *Workshopledaren* på grund av deras speciella positioner i den

specifika policyprocessen. Respondenterna har utlovats anonymitet i den utsträckning detta är möjligt. Respondenterna har haft möjlighet att ha synpunkter på sina citat om detta efterfrågats. Intervjuernas längd varierade mellan 20 och 40 minuter. Samtliga intervjuer har genomförts muntligt via ett personligt möte men vissa respondenter har även kontaktats för kompletteringar i efterhand. I referenser till kompletteringar kommer detta redovisas i en not med respondentens nummer samt i vilken form svaret lämnades, ytterligare information lämnas inte i noten av konfidentialitetsskäl.

5.6 Val av respondenter

Undersökningens utgångspunkt var att intervjua samtliga deltagare vilket gjorde att eventuell urvalsmetodik inte blev aktuell.

Totalt sett rörde det sig om 16 deltagare, en workshopledare och den formella ägaren av arbetet. Utgångspunkten var att intervjua samtliga deltagare, workshopledaren och ägaren vilket inte blev möjligt då många deltagare inte hade tid att intervjuas. Totalt har fem workshopdeltagare, workshopledaren och uppdragets ägare intervjuats. De deltagare som intervjuats har alla varit aktiva under de workshops där de deltagit och i de fall någon haft förhinder har respondenten hållit sig uppdaterad via andra deltagare eller genom att skicka en ersättare i sitt ställe. Respondenterna är spridda över samtliga fem förvaltningar som var representerade under policyprocessen. Respondenterna har alla positioner på en mer strategisk nivå och befinner sig därför i viss närhet till den politiska nivån i form av respektive nämnd. På grund av respondenternas höga positioner bör de kunna anses kunna bidra med ett helhetsperspektiv inom den egna nämnden och inom policyprocessen. Därför är det rimligt att anta att respondenterna känner till eventuell informell förankring eller att det skulle gå via respondenterna själva om detta förekommit. För en lista på samtliga respondenter se bilaga B.

Den inhyrda konsulten som också deltog har inte intervjuats då rollen sträckte sig till att fungera som metodstöd i arbetet. Konsulten förekommer dock i delar av det empiriska materialet via observationstillfällena och refereras i dessa fall till *konsulten*. En diskussion om konsulters eventuella position och inflytande sträcker sig även utanför syftet för denna undersökning och ingick därför inte i urvalet för respondentundersökningen.

5.7 Tolkning av materialet

Då respondenterna kommer från olika enheter i organisationen kommer det förekomma skillnader i vissa svar som beror på förutsättningar inom respondentens egen förvaltning. För

undersökningens syfte är dock inte skillnaderna av största vikt utan snarare de mönster och de likheter som går att uttyda i respondenternas svar.

Intervjuerna och fältanteckningarna har bearbetats utifrån de begrepp som presenterades i uppsatsens teoretiska avsnitt. En respondentundersökning bygger på respondentens egen syn på ett fenomen (Esaiasson et al 2004, s. 254). I och med detta är uppsatsens empiriska del uppbyggd kring väl utvalda citat från respondenterna. De utvalda citaten har i vissa fall redigerats för att öka läsbarheten, dock utan att innebörden ändrats. Citaten har valts utifrån dess tydlighet i att beskriva det som behandlas samt att det som sägs är representativt för flera av de intervjuade respondenterna. Detta görs för att illustrera hur respondenterna förhåller sig till det som sträcker sig bortom formell organisation och för att istället fokusera på det som sker i det vardagliga samspelet, vilket även är den centrala delen i en konstruktionistiskt baserad undersökning (Bryman 2008, s. 37).

6 Arbete med barn och ungdomar i Eskilstuna kommun – En tillbakablick

Denna del av uppsatsen behandlar några de tidigare arbeten som gjorts inom Eskilstuna kommun på barn- och ungdomsområdet vilket fungerar som en bakgrund till det arbete som bedrevs i den studerade policyprocessen som också ges en översiktlig beskrivning i slutet av avsnittet.

6.1 2002 – Barn- och ungdomsberedningen

Barn- och ungdomsberedningens arbete inleddes 2001 i och med ett beslut i kommunfullmäktige. Samtliga partier av dåvarande fullmäktige fanns representerade i beredningen bortsett från Eskilstuna-Partiet som kallades men inte deltog.⁵ I uppdraget ingick bland annat att belysa frågor av nämndövergripande karaktär med förslag till förbättringar, arbetet skulle vidare bedrivas utifrån en helhetssyn på barn och ungdomars livsvillkor och beredningen skulle även ägna särskild uppmärksamhet åt socialt utsatta barn och ungdomar i de större bostadsområdena (Eskilstuna 2002a, s. 10-12). Beredningens slutsatser presenterades i rapportform under sommaren 2002. Bland annat föreslogs det att både ett ungdomspolitiskt och ett barnpolitiskt handlingsprogram skulle utformas i nära samverkan

⁵ Eskilstuna-Partiet med grund i Ny demokrati var verksamt i kommunfullmäktige mellan 1991 och 2001 under lite olika konstellationer och profilerade sig främst inom det invandringspolitiska området (Sveriges radio 2001 & Folket 2001).

med berörda. Några av beredningens identifierade framgångsfaktorer rörde bland annat ett förstärkt stöd till hälsofrämjande och förbyggande insatser samt ökad samverkan över förvaltningsgränser för att maximera nyttan av kommunala medel (Eskilstuna 2002a, s. 2, 7-8). Beredningens arbete ledde även till att kommunstyrelsen fick i uppdrag att presentera förslag på en barnpolitiskt och en ungdomspolitisk handlingsplan till kommunfullmäktige (Eskilstuna 2002b).

6.2 2006 - Beredningen för socialt arbete i Eskilstuna kommun

Kommunfullmäktige fattade beslut om att tillsätta en politisk beredning för socialt arbete i november 2006. Beredningens arbete som skulle pågå under en tvåårsperiod fick en försenad start och pågick mellan maj 2007 och augusti 2009 med deltagande från samtliga partier med representanter i kommunfullmäktige. I uppdraget ingick det att studera det sociala arbetet i kommunen utifrån ett brett perspektiv för att se hur den lokala välfärden kunde fortsätta utvecklas. I fullmäktiges beslut fanns ett antal direktiv för beredningen att ta hänsyn till varav ett direktiv var att: ”Arbeta fram konkreta förslag på tre utvecklingsområden för det sociala arbetet” (Eskilstuna 2009a, s. 2-3). Ett av dessa utvecklingsområden som identifierades i beredningen var om barn och unga som presenterades i en separat delrapport ”Delrapport 1: Om barn och ungdomar i Eskilstuna” (Eskilstuna 2009a, s. 5).

6.2.1 Delrapport 1

Rapporten fokuserade bland annat på de lagar och de förutsättningar som var styrande för arbetet med att ge barn en trygg uppväxt utifrån barns och ungdomars perspektiv samt från personal inom verksamheter riktade till barn och ungdomar. Beredningen riktade ett särskilt fokus mot förebyggande arbete för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd (Eskilstuna 2009b, s. 1). Vikten av mer generella insatser, bland annat skola, ungdomsmottagningar etc. framhölls som en central del i det förebyggande arbetet. Kvalitativa generella insatser ansågs sannolikt både kunna leda till minskad ohälsa samt effektiv resursanvändning då generella insatser påverkar behovet av selektiva insatser av mer behovsstyrd karaktär. Även barns och ungdomars ohälsa förklaras som en konsekvens av bristande samverkan i det förebyggande arbetet mellan olika aktörer på området (Eskilstuna 2009a, s. 62). Det framställs som rimligt ”... att det finns en samhällsekonomisk potential i att satsa på förebyggande arbete inom de generella verksamheterna för barn och ungdomar...” samt att ”Samhällsekonomiska analyser behöver kompletteras med en beskrivning av de fördelningseffekter som insatsen leder till” (Eskilstuna 2009b, s. 63).

Beredningen konstaterade att det fanns bra interna styrdokument på området samt en gynnsam organisatorisk miljö för samverkan, internt som externt. Dock ansågs befintliga styrdokument behöva kompletteras med riktlinjer för samverkan på grupp- och individnivå (Eskilstuna 2009b, s. 64). Slutligen presenterade beredning även ett antal konkreta förslag och ställningstaganden, bland annat införandet av socioekonomiska beräkningar i analyser kring barn och unga, beredningen föreslog att ett pågående arbete med att ta fram konkreta förslag för att förbättra för barn och ungdomar bör fortgå samt att alla beslut som rör barn ska inrymma en barnkonsekvensanalys. Beredningen föreslog även att en ny funktion på kommunal nivå borde inrättas i form av en kunskapsorganisation med uppgift att sammanställa och tillgängliggöra samlad kunskap på området (Eskilstuna 2009b, s. 66-67).

6.3 2011 – Översyn av det förebyggande arbetet med barn och unga

Ett uppdrag att utvärdera det förebyggande arbetet med barn och unga färdigställdes av två externa konsulter i november 2011 i och med rapporten ”Översyn av förebyggande arbetet med barn och unga samt kommunens arbete med barnkonventionen i Eskilstuna kommun” (Solving Efeso 2011). Uppdraget kom från Strategisk Operativ Grupp (SOG).⁶ Huvudsyftet med uppdraget var att skapa en samlad bild av allt det förebyggande arbete som bedrevs inom olika verksamheter och förvaltningar på barn- och ungdomsområdet och att genomlysningen av verksamheter skulle ”utmytna i en rapport med förslag på hur kommunen ska kunna förbättra och effektivisera arbetet samt förslag på eventuella metoder för samverkansformer” (Solving Efeso 2011, s. 8). Det ingick att Eskilstuna kommun önskade att säkerställa att kommunen levde upp till FN:s barnkonventions intentioner vilket också utvärderades. Bland annat kom utvärderingen fram till att de flesta verksamheter uppfattat signalerna som givits att beakta barnkonventionen men att olika verksamheter kommit olika långt med detta. Vidare ansågs Eskilstuna kommun behöva förbättra samordningen över förvaltningsgränser kring det förebyggande arbetet med barn och unga, skrivningar i övergripande styrdokument ansågs för allmänna samt att den ekonomiska uppföljningen ansågs behöva förbättras (Solving Efeso 2011, s. 5-7). Utifrån dessa resultat föreslogs det bland annat att situationen krävde ”... ett omtag eller ett större grepp om det förebyggande arbetet för barn och unga” (Solving Efeso 2011, s. 48). Detta föreslogs ske via formulerande av en inledande vision kring barn och

⁶ Den strategiska operativa gruppen är ett samverkansforum med chefer på operativ nivå från Arbetsmarknads- och Familjeförvaltningen, Barn-och Utbildningsförvaltningen, Kultur-och Fritidsförvaltningen, Vuxenförvaltningen, Torshälla Stadsförvaltning och Kommunledningskontoret. Gruppens uppdrag är att stärka samverkan kring barn och unga på operativ nivå (Solving Efesos 2011, s. 8). Gruppen var tidigare direkt underställd den Strategiska utvecklingsgruppen (SUG) med förvaltningschefer. Vid tidpunkten för denna undersökning fanns endast SOGen kvar och kom att bli högst aktuell i arbetet med handlingsplanen.

ungdomar som helhet där samtliga förvaltningar och bolag kopplas ihop för att belysa det gemensamma ansvaret. Visionen skulle sedan ligga till grund för att definiera vilka frågor där ansvaret ligger på övergripande- respektive nämndnivå för att inte riskera att styra för mycket där det inte behövs och för att kunna formulera en strategi och verktyg för uppföljning och utvärdering inom området (Solving Efeso 2011, s. 48-49).

6.4 2013 - Arbeta med en handlingsplan aktualiseras

Arbetet på området med barn och ungdomar var till skillnad mot flera av de tidigare arbeten som bedrivits på området i politiska beredningar ett uppdrag som helt vilade på tjänstemännen. Uppdraget gavs i ”Kompletteringar till årsplan 2014” där det stadgades att:

Under första kvartalet 2014 ta fram en plan för att stärka det förebyggande arbetet med att alla barn och unga har det bra och utvecklas i skolor, på sin fritid och i sin hemmiljö. (KS, alla nämnder och bolag) (Eskilstuna 2013b, s. 9).

Det är denna politiskt beslutade formulering som initierade den policyprocess som studerats (vilket återkommer under 7.2). Det stadgas vad som ska göras, *ta fram en plan*, vilka som skall delta i arbetet, *KS (kommunstyrelsen), alla nämnder och bolag* samt när det ska göras, *under första kvartalet 2014*.

6.5 2014 – Arbetet med handlingsplanen inleds

Uppdraget att samordna arbetet förlades till kommunledningskontoret och ansvarig kommunstrateg inledde med att kontakta samtliga berörda (alla nämnder och bolag) via e-post. I detta inledande mail framgick bland annat att alla nämnder och bolag ansvarar för att utse en eller flera representanter med mandat att delta i arbetet, arbetssättet med tre gemensamma workshoppar, vilka övergripande verksamhetsprocesser som uppdraget ligger inom samt att det anlitas en konsult med ansvar för att fungera som metodstöd i arbetet. Den anlitate konsulten hade erfarenhet av arbete med tidigare kommunala handlingsplaner som tagits fram under liknande former. Arbetet placerades inom de övergripande verksamhetsprocesserna som identifierats som relevanta för arbetet.⁷

Inför den första workshopen fick deltagarna till uppgift att göra en inventering av nuläget. Deltagarna fick, utifrån relevanta delprocesser, svara på frågorna: vad görs idag, hur

⁷ Molander, Sara. Kommunstrateg. E-mail 14 februari, Email 17 mars. Sara.molander@eskilstuna.se.

genomförs det och varför? Svaren sammanställdes sedan av den inhyrda konsulten och resultatet återkopplades via mail innan den första träffen.⁸

6.5.1 Den planerade arbetsprocessen

Målet med den första workshopen, utifrån inventeringen av nuläget som föregick träffen, var att koppla ihop detta med politiska förväntningar. Målet med den andra träffen var att genomföra en nyttoanalys av nulägesbeskrivningen från föregående träff. Den sista workshopen skulle ägnas åt prioriteringar inför sammanställningen till en handlingsplan. Arbetet skulle styras utifrån en metodik i tre steg: Varför, vad och hur.⁹ Den tänkta arbetsprocessen kom dock att frångås efter interna diskussioner i arbetsgruppen, mer om detta i avsnitt 7.2.4.

7 Tjänstemännens uppfattning om den förändrade styrningen

Det empiriska materialet bearbetas under två avsnitt. Det första avsnittet är en respondentundersökning som handlar om vad som hänt i organisationen sedan den horisontellt baserade styrningen infördes. Något som även fungerar som kontext till den studerade policyprocessen. Det andra avsnittet fokuserar på undersökningens specifika fall och förekomsten av informella styrmekanismer i arbetet med handlingsplanen.

7.1 Del 1 – Vad har hänt i organisationen?

Detta avsnitt är en respondentundersökning som har ett allmänt fokus på hur de vertikala relationerna mellan politiker och tjänstemän påverkats sedan införandet av de horisontella strukturerna. Förekomsten av metagovernance kommer inte behandlas i detta avsnitt. I denna del av uppsatsen är fokus på de strukturer som kan tänkas påverka förutsättningarna för metagovernance.

7.1.1 Rollerna har blivit oklara

Förändringen mot horisontell styrning via processer har inneburit förändringar i förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Det finns två strukturer som går på tvären från varandra som lyfts fram som problematisk av flera respondenter (1, 2, 4, 5, Workshopledaren, Ägaren). Å ena sidan finns den vertikalt baserade nämndstrukturen med respektive politisk nämnd i toppen av hierarkin som driver verksamheten.

⁸ Molander, Sara. Kommunstrateg. E-mail 14 februari, Email 17 mars. Sara.molander@eskilstuna.se.

⁹ Molander, Sara. Kommunstrateg. Email 17 mars. Sara.molander@eskilstuna.se. Frösell, Jessica. Konsult, Evry AB. Email 16 april. Jessica.frosell@evry.com.

Å andra sidan finns verksamhetsprocesserna som är en horisontell struktur där den politiska nivån inte finns närvarande och även saknar ingång (2, 3, 4). Här är det istället höga tjänstemän som har möjlighet att styra via processutvecklingsgrupperna,¹⁰ ”puggarna är ju en möjlighet för oss då naturligtvis att skaffa oss det här friutrymmet men det får ju ändå naturligtvis balanseras så att det inte går stick i stäv med den politiska viljan” (Ägaren). För tjänstemän innebär detta att det finns två egentliga beslutcentrum trots att de i och med nämndstrukturen endast borde finnas ett. Något som respondenterna också är väl medvetna om: ”Vi lever ju fortfarande i en nämndpolitisk organisation där vi svarar nämnden på hur har året varit, vad vi tänker framåt och vi gör precis samma till processgrupperna också” (4), och ”det som ska till nämnden vill pugg ha, helst före...” (4).¹¹ Tjänstemän levererar i och med detta underlag i form av återrapportering, både till sina egna politiker i nämnden, men även till andra tjänstemän som samtidigt också har en möjlighet att påverka de underlag som ska till nämnden.

Sedan införandet av den processbaserade styrningen förekommer det krockar mellan processgrupper och nämndstrukturen:

Den centrala styrningen från kommunledningen krockar ibland med nämndprocesserna, att vi förväntas när vi jobbar i processutvecklingsgrupper och verksamhetsprocessteamerna att fatta beslut innan nämnderna varit med. Vi har inte alltid politisk förankring i våra nämnder (5).

Rollerna för politiker och tjänstemän blir inte alltid tydliga och den processbaserade styrningen skapar vissa oklarheter. Bristen på insyn lyfts ofta som ett särskilt problem för politiker: ”Vi får inte riktigt till det med stysystemet, politiken har svårare att se vad som sker i processerna” (3) och en respondent går så långt i sina slutsatser att detta gjorts för att ”... runda politiken” (2).¹² I och med detta är relationen mellan den politiska nivån och den horisontella processtrukturen problematisk då politiker inte har någon direkt insyn i

¹⁰ Refereras generellt till som ”pugg” av respondenterna.

¹¹ Följdfråga via e-post Respondent 4.

¹² ”Politiken” används genomgående av respondenterna istället för politiker eller liknande begrepp. Detta betyder generellt hela den politiska nivån, kommunstyrelsen omnämns dock ofta direkt. I och med att uttrycket är vanligt förekommande används det i originalformen, respondenterna pratar inte om exempelvis politikens innehåll utan om folkvalda.

sammanhang där det sker beslutsfattande som egentligen skulle kräva politisk förankring i vissa fall.¹³

Samtidigt är det också ännu en balansgång för tjänstemännen i och med att direktörer i den kommunala organisationen har fått en speciell plats i styrningen:

Här ser jag också en viss utmaning i hur kommunen har ändrat i sin styrning via alla sina direktörer för varje område som också driver sina frågor och vill synliggöra sig i det. I detta finns en viss problematik i förhållandet till den egna förvaltningsledningen och den egna nämnden. Det är nämnden som styr oss och bestämmer vad vi ska göra men sen får vi en massa direktiv från direktörerna och hårt tryck på vad vi också ska göra och det är ju faktiskt inte dom som bestämmer egentligen (1).

Avståndet som skapats mellan politiker och tjänstemän har också därför skapat en arena för bland annat direktörer att driva egna frågor. Respondenter upplever att det förekommer krockar mellan signaler från kommunledningsnivå och signaler från den egna nämnden och även från toppen av förvaltningsorganisationen (1, 2, 5). Något som skapar svårigheter när det samtidigt upplevs att det finns en vilja från kommunledningsnivå att styra mer på detaljnivå:

Puggarna skriver fram rapporter och förslag och ska vara styrgrupper, det är bara det att när en pugg har tagit fram något som dom är nöjda med så går dom till kommunledningen och kommunledningen kan säga gör om, gör rätt. Vilket innebär att dom lika gärna kunnat göra det själva (2).

Respondenter märker även centralstyrningsambitioner utifrån förhållandet mellan politiker och tjänstemän som också problematiserar rollfördelningen mellan nivåerna: ”Kommunstyrelsen kan säga att så här vill vi ha det, ni får skriva om ärendet...” (Workshopledaren). Något som uppfattas som problematiskt, ”... jag som tjänsteman måste utgå från någon sorts vetenskap och säga att såhär borde det göras och sen får dom avslå det i ett politiskt beslut istället” (Workshopledaren). I och med detta blir gränserna mellan vad som är förvaltningens ståndpunkt ur en sorts idealbild av ett relativt sett neutralt förvaltningsperspektiv och vad som kommer från kommunstyrelsen otydligt.

¹³ Jämför bland annat med Jacobsson & Sundström (2006, s. 125). När tjänstemän befinner sig på EU-nivå med otillräckliga instruktioner och den frustration detta innebär när man förväntas fatta beslut men att de ”enligt regelverket inte bara utlovats preciserade direktiv utan också i princip förbjudits yttra sig utan sådana direktiv”. Svårigheterna för tjänstemännen i övernationella sammanhang delas till viss del även av tjänstemän i decentraliserade sammanhang.

7.1.2 Stärkt ställning för tjänstemän och kommunstyrelse

Införandet av processtyrningen har som konstaterats tidigare gjort förhållandet till den vertikala nämndstrukturen komplicerad i relation till processgrupper och direktörer. Det finns även indikationer på att nämnderna och deras relation till kommunstyrelsen komplicerats:

Nu är det en mycket mer sammansatt och komplex bild eftersom att det då inte bara finns politisk styrning utan vi har också tjänstemannastyrning och du har en väldigt aktiv kommundirektör... (Ägaren).

Den vertikala nämndstrukturen utmanas av den horisontella processtrukturen och har skapat ett större avstånd mellan politiker och tjänstemän i och med att processerna inte bara ska vara förvaltning utan även driva frågor mellan förvaltningar med en viss maktförskjutning till följd av detta: ”Och på det sättet så förskjuts makt liksom både från politiken men det förskjuts också mellan förvaltningar och mellan personer i kommunledningsgrupp” (Ägaren). Utrymmet som processtyrningen skapat framstår som olika arenor där olika aktörer kan ta, alternativt lämna ifrån sig utrymme. Det är dock inte endast så att makt förflyttats från politiker till tjänstemän utan det har också skapats ett utrymme för kommunstyrelsen att utöva inflytande. Det upplevs att kommunstyrelsen och ledningen kan använda och ibland även använder processutvecklingsgrupper för att påverka de olika nämnderna indirekt, ”... tjänstemännen ska presentera förslag till dom olika nämnderna så att det som kommunledningen vill ska gå igenom” (2). Något som även fungerar som ytterligare ett exempel på den problematiska rollfördelningen från föregående avsnitt att det ibland finns ambitioner att påverka förvaltningens ståndpunkter i frågor.

Innan processtyrningen infördes skedde kontakter mellan nämnder i högre utsträckning via nämndordföranden men även den rollfördelningen har blivit otydligare:

Hur mycket order tar förvaltningschefen från sin ordförande i förhållande till kommundirektören och även att det tidigare var så att nämnd talar med nämnd. Nu är det så att säga ibland så att KSO (Kommunstyrelsens ordförande) talar med förvaltning (Ägaren).

Det finns således numera flera möjliga ingångar till förvaltningsorganisationer utanför den interna hierarkiska strukturen med den egna nämnden i toppen.

Bilden av att påverkan och signaler ibland går förbi den egna nämndstrukturen delas även av andra respondenter:

Ja det kommer relativt ofta uppdrag/direktiv från centralt håll, och då mer från tjänstemän i kommunledningen än från KS/KF. Det kan t ex handla om att kommunledningen vill ha en [sic!] bedömningar av resultat, innan nämnden fått dem och godkänt dem. Det kan också handla om bedömningar av behov och prioriteringar som vi ser som tjänstemän, innan vi är överens/har hunnit med diskussionerna i vår nämnd. Detta har blivit mer förekommande efter processstyrningen [sic!] infördes. Men vi gör vad vi kan för att bromsa och försöka synka de centrala uppdraget med vår egen process (5).¹⁴

I och med detta extra utrymme som skapats via processgrupperna finns det således en arena för direktörer att manövrera men även för kommunstyrelsen som i viss mån i och med detta faktiskt kan påverka den verksamhet i nämnder som formellt sett endast kan göras av fullmäktige. De förändringar som respondentundersökningen visar har skett i organisationen sedan införandet av horisontella strukturer kan innebära att användandet av vertikalt baserade mekanismer försvåras. Något som fördjupas i nästa avsnitt.

7.2 Del 2. Uppdraget att ta fram en handlingsplan

I detta avsnitt flyttas fokus till uppsatsens fallstudie och förekomsten av metagovernance under arbetet med handlingsplanen. Om inget annat anges baseras framställningen på den data som genererats under respektive workshop.

Det är viktigt att poängtera att de flesta av respondenterna i första hand formellt sett har sin egen nämnd som närmaste politiska nivå och inte kommunstyrelse eller kommunfullmäktige annat än det som går via den egna nämnden. De olika nämnderna med respektive förvaltning bör snarare ses som egna organisationer istället för delar av samma. Detta då nämnderna är bemannade av olika politiker, har viss autonomi i förhållande till kommunstyrelsen, har verksamheter som har olika nivå av statlig styrning att förhålla sig till och att flera förvaltningar även befinner sig på flera olika geografiska platser i kommunen.

7.2.1 Ett uppdrag med flera ingångar

Uppdraget att ta fram handlingsplanen var inte det endast isolerade politiska initiativet i kompletteringar till årsplan 2014 utan det fanns även liknande initiativ från ledningsnivå vilket också kom att påverka arbetet med handlingsplanen. Innan arbetet utifrån det politiska uppdraget inleddes och innan uppdraget formulerades fanns ett mer löst uppdrag från

¹⁴ Följdfråga via e-post Respondent 5.

förvaltningsledningen till Ägaren för arbetet med handlingsplanen, utifrån dennes position i de processutvecklingsgrupper med den typen av frågor, att ta ett samlat grepp på barn- och ungdomsfrågor. Både den politiska nivån samt Kommundirektören hade signalerat att något måste göras på området:

Det blev ganska naturligt för X (Kommundirektören) när han märkte att det här fungerar väl sådär och politiken hade gjort framstötningar och det har stått saker i årsplan 2013 och framförallt väldigt tydligt i kommunens årsplan 2014 som man kan säga har en väldigt tydlig inriktning på social dimension... (Ägaren).

I och med detta aktualiserades behovet att ta ett samlat grepp kring frågan, att ”... hitta ett hem för det i processtyrningen” (Workshopledaren). Arbetet med handlingsplanen kom att införlivas som en del i Ägarens större, mer allmänt hållna, uppdrag som var sprunget ur diskussioner hos förvaltningsledningen. Förvaltningschefer kom också att få ett ovanligt stort inflytande över arbetet med handlingsplanen:

Förvaltningscheferna enades egentligen om vad dom tyckte var viktigt att ha med och vilken metod, vilket är jätteovanligt. Man brukar aldrig liksom signalera metod men här var dom jättetydliga, dom ville ha metoden (Workshopledaren).

Det arbete som bedrevs av arbetsgruppen kom snarare att baseras på detta tidigare uppdrag med fokus på styrning i och med dessa ramar för arbetet.

7.2.2 Vilka var där och varför?

Uppdraget från politikerna gick ut till samtliga nämnder och bolag, vilket dock inte innebär att samtliga nämnder och bolag var involverade i arbetet med att fylla handlingsplanen med innehåll. Totalt rörde det sig om 16 deltagare från 5 förvaltningar:

- Arbetsmarknads- och Familjförvaltningen
- Barn- och Utbildningsförvaltningen
- Kommunledningskontoret
- Kultur- och Fritidsförvaltningen
- Torshälla Stads förvaltning

Deltagarna kom från olika nivåer inom sina respektive förvaltningar, ledande tjänstemän var i majoritet. Syftet med detta avsnitt är inte att ge en representativ bild av samtliga deltagare då det endast baseras på de respondenter som ingick i undersökningens intervjuer, utan för att visa hur den interna urvalsprocessen skiljde sig mellan förvaltningar.

Deltagarna valdes ut på olika sätt, och har även i viss mån haft olika syn på vilket mandat man hade med sig in i arbetet. Generellt deltog samtliga respondenter utifrån specifika kompetenser och erfarenheter inom området. Det som skiljer mellan de olika respondenterna var mycket hur platsen i arbetsgruppen tilldelades. För vissa ingick det i respondentens arbetsbeskrivning att delta i denna typ av sammanhang utifrån respondenternas ansvarsområden och med mandat att fatta beslut utifrån detta ansvarsområde (3,5). En annan respondent fick uppdraget på informella vägar: ”Jag fick uppdraget av förvaltningschefen som inte är min chef och då fick jag det informellt, sedan dagen efter fick jag det formellt av min chef” (2). Respondentens roll i arbetsgruppen var tydlig och hade ett fullständigt mandat. ”I och med att uppdraget hamnar, eller placeras äger jag uppdraget. Alltså i chefens ställe” (2). Respondenten var inte den enda vars inbjudan skedde mer informellt: ”Jag blev inbjuden och jag vet inte hur...” men respondenten tror att det var på grund av sina ansvarsområden och att mandatet handlar om att ”tycka och tänka utifrån sin syn” (4).

En annan respondent kom med i arbetet utifrån eget initiativ med ett mindre uttalat mandat och ”har lobbats för det själv och fått gensvar att det är bra att man är med” (1), ”har mandat att besluta i en del” (1).

Urvalsprocessen för deltagarna till nätverket har skett på olika vägar och där respondenterna har lite olika syn på sin roll och sitt mandat beroende på hur detta har gått till eller utifrån respondentens position och ansvarsområden inom den egna förvaltningsorganisationen. Urvalsprocessen har inte heller präglats av någon påverkan från den politiska nivån utan har varit en förvaltningsintern sådan. Arbetsformen via denna typ av issue networks utifrån centrala uppdrag upplevs ha blivit vanligare (2). Dock verkar inte urvalsprocessen till dessa typer av nätverk och deltagarnas roller ha formaliserats:

Det är en erfarenhet jag har själv när man hamnar i såna här grupper och det ska fattas beslut så är det något beslut så tror vi att vi är eniga, att vi fattat beslut sen är det bara två av fem som gör det. Det händer inget i dom organisationerna (4).

Detta innebär att denna typ av nätverk inte vid per automatik har ett tydligt uttalat mandat trots att detta är något som uppdragsbeskrivningen kräver.

7.2.3 18/3 Första träffen - Det politiska nuläget

Inledningsvis presenterades den politiska uppdragsformuleringen som låg till grund för arbetet av Workshopledaren. Vidare poängterades det av Workshopledaren att det rörde sig om en het fråga, att det alltid finns en politisk vilja att prioritera barn och unga men ett uppdrag av denna typ var ovanligt skarpt formulerat. Uppdraget hade därför genererat diskussioner på högsta tjänstemannanivåer för att politiska prioriteringar kring barn och unga inte skulle behöva återkomma årligen. En ambition som även delades av den politiska nivån enligt Workshopledaren i och med det skarpa uppdraget och en förhoppning att lösa frågan. Själva uppdraget inrymde dock viss flexibilitet och att uppdragsbeskrivningen, enligt Ägaren, främst skulle ses som något som "... signalerar riktning" och att ett visst definitionsarbete ingick i själva uppdraget då "det är allmänt hållet från politiken". Det var därför inte några problem att gruppen problematiserade kring begreppen i uppdragsbeskrivningen som exempelvis förebyggande. Efter detta gavs tid för en kortare definitionsdiskussion utifrån att Ägaren presenterade en distinktion mellan *främjande*, *förebyggande* och *akuta insatser* med ett visst fokus på förebyggande i och med att begreppet användes i uppdragsbeskrivningen men att ett visst tolkningsutrymme fanns för gruppen att definiera begrepp.

Denna typ av flexibilitet och frihet för förvaltningen som fanns i uppdraget framstår även som vanligt förekommande i flera andra sammanhang. Det anses ingå i tjänstemännens uppdrag att hjälpa politiker att bli lite tydligare genom att koppla visioner till vetenskap och beprövad erfarenhet (1, 4, 5, Ägaren). Det är normalt "... att det blir någon typ av byråkratisering av uppdraget och att då tjänstemännen har ett visst friutrymme att tolka vad som ska göras och inte göras sen så visar det sig om man tolkat rätt när man lämnar tillbaka rapporten" (Ägaren). Flexibilitet och tolkningsutrymme framstår som norm i förvaltningens arbete:

Om politiken ger mig ett uppdrag så är det i min roll och i mitt ansvar att formulera om det på ett sätt som gör att det blir genomförbart. Och kanske knyta an det och koppla det till forskning och vetenskap men också till nuläget och hur det ser som man kanske inte alltid har dunderkoll på politiskt (5).

Det viktiga är inte alltid heller om tolkningen från tjänstemännen är korrekt utan hur detta kan motiveras när ett uppdrag ska förankras politiskt efter att det utförts (1, 4, 5). Möjligheten att

som tjänsteman lyfta fram ett perspektiv baserat på vetenskap och att argumentera utifrån detta inför politikerna går samtidigt att problematisera utifrån föregående avsnitt och att politiker ibland ger bakläxa på detta i sammanhanget objektiva perspektiv. Förvaltningens mer vetenskapligt baserade ståndpunkt behöver därför inte alltid vara den som i slutändan kommer vara den rådande.

Vidare lyfte Ägaren även fram förväntningarna som fanns på gruppen från förvaltningsledningen som inte ville att det skulle bli svårigheter i arbetet med planen, det fanns en rädsla för att området skulle "ideologiseras" (Ägaren) och att det skulle skapa problem i och med att det är valår. Om frågan skulle bli politisk skulle det skapas ett hårt tryck på förvaltningen med en mängd åtaganden i årsplanen för 2015. Enligt Ägaren var det viktigt att proffsen skulle sköta den här typen av arbete och inte politiker. Arbetet skedde under ett indirekt hot om att området skulle kunna komma att modifieras och skapa ett hårt tryck på förvaltningen via fler uppdrag och fler mål. Den minskade autonomi som detta skulle medföra framställdes som icke önskvärd av Ägaren.

Att barn och unga som politikområde ansågs som viktigt och att det upplevdes finnas ett missnöje hos politikerna framstod också som tydligt i och med att viss modifiering via uppdrag och mål redan skett:

Jag tycker nästan att årsplan 2014 är en, det finns en sorts desperation i det, att barn och unga syns på varenda sida. Inte bara där barn och unga ska vara utan dom har verkligen, dom säger att alla är ansvariga, alla ska jobba med det, alla ska prioritera det (Workshopledaren).

Årsplanen fungerar som det främsta mediet för den politiska nivån att uttrycka denna typ av missnöje och för att belysa särskilda områden. Det rör sig därför främst om modifiering via formella kanaler i form av årsplanen genom uppdrag och mål och inte via inbjuden auktoritet på politiskt initiativ genom att signalera att ett särskilt område är av särskild vikt.

Inramningen av arbetet som tekniskt var vanligt förekommande under samtliga tre workshoppar från Workshopledaren, Konsulten och Ägaren. Själva syftet med upplägget var att "få med experterna på verksamheten" (Konsulten) och att det är "ni som har kunskapen, inte jag" (Workshopledaren). I grupparbetet för dagen var dock den politiska nivån närvarande trots den mer tekniskt präglade inramningen.

Huvuduppgiften för den första träffen var ett grupparbete som gick ut på att sortera politiska förväntningar på området. Workshopledaren hade på förhand sorterat ut olika politiska förväntningar utifrån befintlig styrdokumentation och andra politiskt fattade beslut rörande barn och unga. Bland annat inhämtades politiska förväntningar från handlingsplan för folkhälsa, kulturpolitisk handlingsplan och samverkansöverenskommelse med polismyndigheten i Sörmland för att lyfta några exempel som även visar på några av de olika sammanhang där barn och unga diskuteras på den politiska nivån.

Själva gruppdiskussionen fungerade som ett verktyg för att tydliggöra mycket av de politiska förväntningar som fanns kring barn och unga som område. Grupparbetet fungerade till stor del anteciperande som ett sätt för samtliga deltagare oavsett närhet eller avstånd till den politiska nivån att hitta vinkar kring riktningen av det som politikerna ville inom området. Mycket av den övergripande politiska viljan inom området var dock känd sedan tidigare av deltagarna och att det fanns flera förväntningar och beslut som rörde samma sak och område (1, 2, 3, 4, 5). Däremot upplevdes det att riktningen blev tydligare efter sorteringsarbetet då det gick att gruppera flera olika politiska förväntningar inom samma områden. En respondent ansåg att det går att "... tänka att kvantiteten visar enträgenheten [*sic!*] och viljan" (2). Då det fanns likartade förväntningar fanns det i och med detta också vinkar att inhämta kring den föredragna riktningen och föredragna prioriteringar från den politiska nivån.

Grupparbetet gick ut på, trots att det framställdes som tekniskt att sortera och prioritera bland politisk vilja och skapa en form av nulägesbeskrivning av de politiska förväntningar som tjänstemännen såg som relevanta att ligga till grund för handlingsplanen. Sortering och kategorisering av förväntningar upplevdes inte heller i hög grad som politiskt av respondenterna utan som en del i tjänstemännens arbete där politisk vilja på detaljnivå inte är viktig utan "... vi jobbar ju ändå med samtliga förväntningar men inte så detaljerat som politiken då i olika dokument har formulerat" (5) och "... det viktigaste då tror jag, är att göra det till ett mer övergripande område och sen hur kan vi mäta och följa upp det. Då spelar inte detaljerna någon roll..." (1). "Politiken står liksom orörd sen kan dom ju prioritera åtaganden för att nå politiken" (Workshopledaren). En respondent relaterar momentet till den funktion som politiska beredningar fyllt i andra sammanhang:

Det finns olika sådana här beredningar, där det finns 20 – 25 punkter kring vad man vill och men det finns ju inget krav på att alla dom punkterna ska genomföras utan man får liksom svara upp mot beredningen att det här och

det här kan vi göra på det här sättet. Det var lite av det här också, att man liksom klumpar ihop en massa politiska förväntningar och säger det här gör vi (4).

Det anteciperande sorteringsarbetet fungerade därför på ett sätt som en tidsmässig effektivisering och professionalisering av det arbete som en politisk beredning kan innebära. Det är ”vi professionella tjänstemän som har kunskap om hur det ligger till med dom här frågorna och borde kunna prioritera utifrån det” (3). Momentet täckte upp ett eventuellt behov av ett samlat politiskt grepp på området vilket åtminstone inte skett i beredningsform sedan 2006. ”När man tittar närmare finns en röd tråd när man samlar ihop men det upplevs ha saknats tidigare” (1). Momentet var därför i hög grad anteciperande då det bidrog till att underlätta för deltagarna att inhämta vinkar och att i och med detta synliggöra riktningen på området.

Tanken var också att kartläggningen av politiska förväntningar, som dock inte blev helt färdig, skulle färdigställas under nästa träff och ligga till grund för det resterande arbetet. Detta kom dock att förändras.

7.2.4 25/3 Andra träffen - Uppdragets innebörd förändras

I och med denna träff kom det att ske en hel del förändringar, både kring den tänkta arbetsprocessen men även tolkningen av själva uppdraget. Målet för dagen var att fortsätta att sortera politiska förväntningar för att sedan redovisa vilka aktiviteter som gjordes inom olika verksamheter i dagsläget som kunde relateras till de olika politiska förväntningarna. De olika aktiviteterna skulle sedan användas för att diskutera nytta och effekter utifrån vad som faktiskt gjordes i dagsläget.

Innan det tänkta arbetet i grupperna skedde en återkoppling till den första workshoppen och de lärdomar som dragits därifrån och från det arbete workshopledaren och konsulten gjort med att sammanställa de mindre gruppernas arbete. Workshopledaren inledde vad som skulle komma att bli en lång diskussion kring svårigheter att dra en klar gräns mellan vad som var att anse som *främjande* och vad som var att anse som *förebyggande*. Detta eftersom att det förekom viss begreppsöverlappning bland de politiskt formulerade förväntningarna som fokuserade på både främjande och förebyggande verksamhet. Eftersom att det visat sig efter sorteringen under föregående träff, att den politiska nivån hade förväntningar på handlingsplanen som gick utöver *förebyggande* föreslog workshopledaren att gruppens vidare arbete skulle bortse från begreppet i uppdragsbeskrivningen och se till hela målgruppen barn

och unga. Det anteciperande arbetet hade i och med detta potentiellt vidgat ramen för uppdraget som dock istället skulle komma att spetsas till.

Förslaget mötte motstånd direkt från Ägaren som hänvisade till förväntningar från politiker (ej de förväntningar som sorterats utan snarare på grund av uppdraget och Ägarens närhet till kommunstyrelsen och kommundirektören) och högsta förvaltningsnivåer att det krävdes en positionsförflyttning inom arbetet med barn och unga. Att bortse från begreppet förebyggande var enligt ägaren inte möjligt då det skulle lägga arbetet på en så pass allmän nivå och att det inte skulle leda till faktiska förändringar och fick medhåll från andra deltagare. Ägaren återkom återigen till viljan att frågan inte skulle hamna på politisk nivå vilket kunde leda till att man missar målet istället på grund av felaktiga prioriteringar, saken skulle lösas där i gruppen. Därför föreslog Ägaren att vidare arbete i gruppen inte skulle fokusera på vad som görs och istället handla om vad som inte görs och identifiera direkta brister i organisationen. Just för att inte bli för allmänna, det arbete som gjordes i arbetsgruppen låg snarare på högsta främjandenivå enligt Ägaren. Ägaren fick medhåll från flera gruppdeltagare som delade viljan till att ta ett nytt grepp kring frågan istället för att fortsätta kartlägga vad som görs. ”Vi skulle aldrig ha kommit fram till någon definition av förebyggande, då hade vi fastnat och ibland är väl vårt uppdrag att hjälpa politiken att bli lite tydligare” (4). Avgränsningen var viktig och ansågs som en förutsättning för att nå resultat i och med uppdragets storlek och sedan motivera detta för politiker. Själva avgränsningsmomentet framhölls som central för denna typ av uppdrag:

Men däremot kan vi göra mycket bra om vi får möjlighet att avgränsa oss.
Att tydligt definiera och göra en återkoppling med att den här visionen hade ni när uppdraget formulerades, nu har vi konkretiserat det och det här ser vi är genomförbart (5).

Något som visar på hur politik och förvaltning är två olika världar med olika förutsättningar. För att vara politiskt formulerat var uppdraget ovanligt skarpt men sett till genomförandet inrymde det mycket vaghet, tolkningsutrymme och även viss frihet.

Diskussionen om begreppen kom att påverka upplägget för hela arbetet och det skedde en omtolkning av uppdraget. Begreppet förebyggande blev kvar som utgångspunkt men innebörden kom dock att förändras. Utifrån begreppsramen som sattes under den första workshoppen (främjande, förebyggande och akuta insatser) kom istället definitionen att ligga närmare *akuta insatser*, eller snarare avsaknaden av. *Förebyggande* sågs därför som *vad vi*

inte gör. Grupparbetet, som skedde i samma smågrupper som under den första träffen, för dagen blev istället att identifiera de brister som fanns i dagsläget där barn och unga hamnar mellan stolarna. Där kommunen brister alternativt saknar akuta insatser. Arbetet kom därför också i viss mån att frikopplas från de politiska förväntningarna då arbetet med dessa inte färdigställdes och baserades istället på vad tjänstemännen i form av experter såg i egna och andras verksamheter. Därför frångicks lite av det anteciperande arbete som gjorts under workshop 1. Förändringen byggde främst på Ägaren och dennes närhet till både den politiska nivån samt till dennes position i högre kommunledning. Frågan kring förebyggande och dess innebörd hade även drivits av Ägaren i arbete som föregick det med handlingsplanen: ”Den frågan har jag drivit nu när vi varit runt på dialogrundor, förebyggande handlar om att verkligen se vilka är det som far illa idag, när börjar man fara illa och vad vi kan göra...” (Ägaren). Något som också visar på hur höga tjänstemän har en plattform där de faktiskt kan driva egna frågor i en viss riktning mer direkt.

Att Ägaren deltog i själva arbetsgruppen kan vara en förklaring till att ingen av respondenterna behövt inhämta riktning kring det specifika arbetet. Detta då inbjuden auktoritet förekommer i organisationen när anteciperings inte är tillräckligt. Tjänstemännen inhämtar riktningsangivelser vid oklarheter. Dock sker detta främst via högt uppsatta tjänstemän inom förvaltningen och inte via politiker direkt. Tjänstemännen visar på medvetenhet kring balansgången vid vilka frågor där signaler behövs inhämtas. En respondent hänvisar till ett annat sammanhang: ”Har ett annat uppdrag där jag bollar med förvaltningschefen och min egen chef fast det inte ingick men det påverkar oss så måste man inhämta och klargöra att det påverkar oss och har ni verkligen förstått hur och på det här sättet” (2). Förekomsten av signaler framstår som normen och att fallet med handlingsplanen i viss mån varit ett undantag: ”Signaler finns oftast och dessa går åt båda hållen” (2) något som enligt respondenten är ”olikt detta upplägg som jag ser det” (2), då respondenten istället inte upplevt några direkta signaler åt något håll.¹⁵

Bortsett från vissa variationer mellan förvaltningar har förvaltningscheferna en central roll som kanal mellan nämnden och tjänstemännen. ”Det är ju X (respondenten använder förvaltningschefens namn) som är nämndens tjänsteman så jag måste alltid gå den vägen. Jag har ingen egen väg till nämnden” (4). Ledningen har en central roll även i de fall som respondenter faktiskt har egna ingångar till den politiska nivån, ”... i första hand är det liksom

¹⁵ Följdfråga via e-post. Respondent 2.

chefen som jag pratar med och diskuterar liksom hur man ska gå tillväga” (3). Ledningen fyller funktionen som en kanal till den politiska viljan, något som Ägaren också kan sägas bidrag med till arbetet. Detta i kombination med de upplevda möjligheterna för tjänstemän att tolka uppdraget kan ha bidragit till att respondenterna inte sett ett behov av att inhämta riktningangivelser från varken den egna chefen eller via den politiska nivån direkt.

Många av de brister som grupperna sedan förde fram efter grupparbetet rörde organisatorisk struktur och samverkansproblem som försvårar att genomföra det gemensamma uppdraget. Det uttrycktes en farhåga om att den horisontella organiseringen endast gjort att man ”byggt nya stuprör” (5). Att man istället för att låsa in frågor i vertikala strukturer har låst in saker i processtrukturen. Denna typ av diskussion var inte ny enligt Ägaren utan diskuterades i processutvecklingsgrupper och i ledningssammanhang. Problemet var istället var i styrsystemet olika saker ska finnas och bör finnas. Det viktigaste enligt Ägaren var att man ”måste kunna säkra för uppdragsgivaren att det vi gör är det optimala” vilket krävde att man rörde sig ännu mer mot uppföljning och evidens kring verksamheter och insatser.

Till nästa och avslutande träffen skulle Workshopledaren och Konsulten försöka sammanställa de olika brister som identifierats och hur dessa eventuellt kunde relateras till styrsystemet som lösning på den samverkansproblematik som lyfts i de olika smågrupperna.

7.2.5 2/4 Tredje träffen - Fokus på styrning

Den tredje och sista workshopen hade två uttalade målsättningar för dagen:

- 1: Skapa en struktur för det vidare arbetet kopplat till styrning
- 2: Göra en prioritering av de viktigaste åtgärderna/områdena

Arbetet skedde likt tidigare i mindre grupper, som dock inte var samma grupper som använts under föregående workshoppar med en gruppdiskussion kopplat till vardera målsättning. Vid detta möte var Ägaren inte närvarande vilket kan ha påverkat diskussionen då Ägaren haft en framträdande roll under föregående träffar som kanal för riktningangivelser.

Innan den första gruppdiskussionen höll Workshopledaren i en kortare presentation av en idé till utkast som inramning för den första uppgiften. Utkastet byggde på förväntningar kring organisatoriska lösningar som kom från förvaltningsledningen. Ledningsnivån (förvaltningschefer) hade under ett möte i december föregående år uttryckt en vilja att ta ett samlat grepp kring barn och unga. Något som dock inte diskuterats i direkt anslutning till det

politiska uppdraget med handlingsplanen. Bland annat framkom ett önskemål från förvaltningsledningen att koppla kompetenser kring barn och unga till styrsystemet. Den förväntade lösningen från förvaltningsledningen byggde på en önskan att hitta tillhörighet för SOG (se avsnitt 6.3) i befintligt styrsystem för att kunna hänga upp handlingsplanen i.

Just styrningen framställdes som ett stort problem på området där det även upplevdes finnas en bristande vilja att styra, både från förvaltning och från den politiska nivån:

Jag tror att politiken vill, dom vill egentligen, tala om att det här duger inte, ni borde vara bättre men dom kan inte ta tillbaka någon makt, makten finns ingenstans, det är ingen som styr det här fältet (Workshopledaren).

Den politiska nivån uppvisar snarare en vilja att hålla frågan krav på tjänstemannanivå samtidigt som det även där är "... brist på ledning" (Workshopledaren) och där inte heller någon "... processgrupp egentligen tar på sig ansvar..." (Workshopledaren). Denna otydliga styrning var också det som förvaltningsledningen ville göra något åt i uppdraget till ägaren som föregick det politiska uppdraget.

Workshopledarens utkast var ett förslag för att visa den önskade riktningen, från högsta tjänstemannanivå inför den första övningen som gick ut på att grupperna fick diskutera kring hur SOG kunde positioneras i befintligt styrsystem. Utkastet var en form av illustrerat organisatoriskt nuläge och hur SOGen hade kopplingar till de delprocesser som var aktuella för arbetet med handlingsplanen. I utkastet visades också kopplingar mellan delprocesser och Arbetsgrupp för folkhälsa (AFF) som tillsammans med SOGen är de som driver den typ av frågor som berör handlingsplanen.¹⁶ Utkastet innehöll ett exempel på hur SOGen och AFF skulle kunna kopplas till befintligt styrsystem. Något som enligt Workshopledaren krävdes för att handlingsplanen skulle kunna bli operativ och för att de med mandat att förändra skulle kunna se att den lösning som presenteras är den bästa enligt expertisen på området. I Workshopledarens utkast fanns också ett förslag att plocka bort en delprocess som saknade kopplingar till både SOG och AFF. Grupparbetet framställdes återigen som tekniskt, Workshopledaren poängterade att utkastet endast var ett exempel och att "det är ni som sitter med kunskapen".

¹⁶ Arbetsgrupp för folkhälsa är en grupp med tjänstemän över flera förvaltningar som bland annat har till uppdrag att analysera och presentera relevant folkhälsofakta utifrån koncernperspektiv och koppla det till bokslut och åtaganden, att implementera SKLs arbete med jämlik hälsa samt att under 2014 revidera Eskilstunas handlingsplan för folkhälsa (Eskilstuna 2013c., s. 1-2).

Just folkhälsa som område är också ett exempel på hur den politiska nivån har lyft en fråga från förvaltningen. Detta genom inrättandet av en politisk styrgrupp via beslut i kommunstyrelsen ”... att det skulle vara just en styrgrupp för folkhälsa som liksom politiskt samordnar dom här frågorna, liksom följer hur det går och prioriterar” (3). När en fråga upplevts som viktigt har det skett en politisering genom lyftning, något som dock inte varit aktuellt för barn och ungdomsfrågorna trots den upplevda vikten som bland annat modifieringsmekanismer visat på.

Efter att de mindre grupperna diskuterat fram förslag presenterades dessa och diskuterades i arbetsgruppen. Det rådde relativt stor samsyn mellan grupperna kring att placera SOG som samlande projektgrupp inom området med handlingsplanen som centralt styrdokument och att ett mer uttalat uppdrag och mandat krävdes för SOGen än i dagsläget. Skillnaderna mellan de olika gruppernas förslag var mindre skillnader och ledde inte till vidare diskussioner. Deltagarna var också eniga om att den delprocess utan kopplingar till SOGen skulle plockas bort likt i Workshopledarens utkast.

Den andra gruppdiskussionen byggde vidare på det arbete som gjordes under workshop två och de brister och problemområden som identifierades då. Syftet var att gruppvis komma fram till de tre mest akuta bristerna för att sedan utifrån gruppernas samtliga områden prioritera tre i hela arbetsgruppen. Även vid redovisningen av denna gruppövning märktes en samsyn i gruppen där samtliga grupper presenterade likartade områden att prioritera vilket gjorde vidare diskussioner överflödiga. Samtliga grupper betonade helhetssyn och samverkan runt en individs hela nätverk, att man måste bli bättre på att ta tillvara på och analysera befintlig kunskap samt se till barn och ungdomar med egen problematik och/eller andra i barnet/ungdomens nätverk har problematik som är en identifierad utsatt grupp.

I och med detta, från förvaltningsledningens sida uttalade fokus på att hitta en organisatorisk lösning skedde återigen en viss omtolkning av uppdraget för arbetsgruppen. Istället för att främst bidra till att fylla en politiskt önskad handlingsplan med innehåll bidrog arbetsgruppen med två saker: Att komma med en konkretisering av förvaltningsledningens önskade lösning (organisatorisk tillhörighet till SOGen) samt att identifiera de viktigaste områdena att prioritera till själva handlingsplanen.

Avslutningsvis berättade workshopledaren lite kring det framtida arbetet och flaggade för en eventuell fjärde träff då man visserligen genererat mycket material men kanske ändå inte nådde ända fram under tre workshops, en träff som dock ej kom att bli aktuell.

7.2.6 Sammanfattning av policyprocessen

Respondenternas kontakter med den politiska nivån, både direkt eller via sin respektive förvaltningsledning har inte förkommit i högre utsträckning. Ingen respondent har heller sett ett behov av att inhämta signaler från den politiska nivån. Det förekommer skillnader som främst är skillnader i roller mellan förvaltningar men generellt har arbetet med handlingsplanen helt legat på en tjänstemannanivå, även sett till informella styrningsmekanismer bortsett från antecipering. Den politiska nivån var främst närvarande i och med att det är ett politiskt uppdrag och via förväntningsarbetet som gjordes under den första workshoppen, signaler från egna nämnder (eller ledning) har inte förekommit i någon urskiljbar utsträckning under det pågående arbetet i nätverket. Det har funnits ett hot om modifiering men det har snarare berört politikområdet i sig. Relaterat till själva policyprocessen är snarare syftet med arbetet att förhindra modifiering framför att reagera på modifiering.

Om det funnits en upplevd vilja från politiker i den egna nämnden skulle respondenterna inhämta signaler om de kände att frågan aktualiserat ett sådant behov, ”... eller så skulle jag upplevt att det är hett, jag måste checka” (2). Respondenten upplevde inte att frågans natur föranledde ett behov av ytterligare förankring. I ett annat fall är det snarare på grund av att uppdraget är centralt formulerat och koncernövergripande vilket gjort att den egna nämnden inte involverats i större utsträckning: ”Det åtagandet har kommit centralt ifrån egentligen, att vi ska göra det. Det är inte något som nämnden har, men det har förts in i vår verksamhetsplan genom nämnden...” (1). I detta fall var nämnden informerad via den egna verksamhetsplanen vilket ansågs som tillräckligt. I uppdraget med handlingsplanen har det därför inte varit aktuellt för enskilda respondenter att inhämta signaler från den politiska nivån eller använda sin ledning som kanal för detta. Mycket på grund av att tjänstemännen utvecklat en känsla för vad politikerna vill utifrån erfarenhet och andra projekt inom området som skett parallellt. Som respondent 5 uttrycker det, ”jag vet var jag har mina chefer och politik i det här arbetet”. Inbjuden auktoritet har förekommit i viss utsträckning i och med att Ägaren med en närhet till den politiska nivån intog en central position. Ägaren bidrog dock med riktningssignaler indirekt. Riktningssignalerna formades inte i interaktion mellan deltagarna och Ägaren. Ägaren delade snarare tidigare inhämtade riktningssignaler med resterande deltagare.

De mekanismer för informell styrning som rör politisering har inte förekommit under den studerade policyprocessen och förvaltningen har haft stort utrymme att tolka uppdraget utan att behöva inhämta förtydliganden från den politiska nivån. Signalering har dock förekommit

vid ett tillfälle och dessa kom från tjänstemannasidan till politiker och kommundirektören. Det rörde sig dock inte om behov av styrning i form av en riktningssignal utan för att signalera att det förelåg vissa svårigheter med att sammanställa slutresultatet:

Jag har signalerat däremot till både politik och Kommundirektör (respondenten använder personens namn) att det här inte kommer gå, vi kommer inte ro iland det. Fast dom har typ sagt tillbaka det där reder du upp (Workshopledaren).

Det har således funnits ett förtroende på tjänstemannanätverket att lösa frågan (Ägaren, 1, 5), vilket också blir väldigt tydligt i och med att frågan faktiskt hissats av workshopledaren utan att en lösning nåddes på den absolut högsta nivån. Istället trycktes frågan återigen tillbaka ner på förvaltningsnivå.

När det rör politisering är det intressant att detta inte skett i den meningen att frågan löstes via politisering, ett försök till hissning förekom dock i det specifika fallet. Detta då även lyftning som styrmekanism är förekommande på andra områden och då som verktyg för politiker att återta makt från förvaltningen. Makt som ofta finns i processutvecklings- och processledningsgrupperna. Politiseringen sker därför ibland som en reaktion på avståndet mellan politiker och det horisontella. Istället för att låta en fråga "... leva i puggar så inrättar man en styrgrupp eller skarpare då så inrättar man ett råd eller ett utskott..." (Ägaren). Frågor kan politiseras som en reaktion på det horisontella då "det vertikala återupprättas genom att markera att det är en politiskt styrd organisation" (Ägaren). Den bild som framkommer kring barn- och ungdomsfrågorna är som tidigare berörts dock en vilja till att distansera framför att politisera.

8 Resultat

Det övergripande syftet med uppsatsen var att studera vad som händer i en organisation med horisontellt baserad styrning och hur vertikalt baserade styrmekanismer påverkas i en horisontell kontext utifrån ett specifikt fall. Utifrån uppsatsens frågeställning och det specifika fallet, den studerade policyprocessen, kan det inte hävdas att horisontell styrning kolliderat med vertikalt baserade mekanismer. Mekanismer för informell, indirekt styrning har förekommit även i den horisontella kontexten. Den bild som framträdde i den specifika policyprocessen var att tjänstemännen i hög grad använt sig av anteciperingsstrategier. Både utifrån erfarenheter och tidigare interaktion men även eftersom att det ingick i själva upplägget att

finna och tolka vinkar i tidigare politiskt beslutade dokument. Det kan också antas att det fanns ett värde i att få se de politiska förväntningarna i sammanhanget för andra deltagare som befinner sig på större avstånd till den politiska nivån än undersökningens respondenter. Ett sådant moment kan tänkas bidra till att den röda tråden på politikområdet följs även i andra sammanhang, förutsatt att det finns någon.

Ytterligare ett tecken på förmågan till anteciperings i förvaltningen är det faktum att kommundirektören och förvaltningsledningen föregick det politiska uppdraget utifrån att den politiska nivån signalerat att verksamheten kring barn och unga inte fungerade tillfredställande. Vilket innebar att det i och med detta redan fanns ett uppdrag att göra något övergripande på området. Detta framstår dock inte som något som är sprunget ur inbjuden auktoritet, när politiker bjuder in sig till ett sammanhang för att signalera vad som kan vara viktigt i framtiden. Ledningsuppdraget är snarare en produkt av anteciperings och/eller från interna behov på förvaltningssidan, något som dock inte kunnat undersökas tydligare.

Utifrån respondentundersökningens resultat skiljer sig svaret på uppsatsens frågeställning något. Införandet av horisontella strukturer har påverkat de vertikala mekanismerna för indirekt styrning. Detta eftersom att den förändrade styrningen har påverkat de förutsättningar som krävs för att dessa ska fungera. Bland annat via det ökade avståndet mellan politik och förvaltning, att rollerna blivit oklara samt att nämnderna, som formellt är den struktur där metagovernance primärt bör förkomma, har hamnat i en problematisk relation till kommunledning och kommunstyrelse. De olika resultaten gör det således svårt att komma med några slutgiltiga svar. Den horisontella strukturens påverkan på den indirekta styrningen varierar snarare från fall till fall. I det fall som denna uppsats undersökt har dock inte mekanismerna påverkats i någon högre utsträckning.

Utöver anteciperings har inga andra av de styrmekanismer för metagovernance som Jacobsson, Pierre och Sundström presenterat förekommit i någon högre utsträckning i just det specifika fallet. Detta kan förstås på två olika sätt. Först och främst kan det röra sig om att tjänstemännens anteciperings i det specifika fallet varit tillräckligt vilket gjort att vidare indirekt styrning inte varit aktuell. En annan aspekt av det hela rör det överhängande modifieringsshotet från den politiska nivån, som kom via Ägaren om förvaltningen inte presenterade en tillfredsställande slutprodukt. I och med detta rör det sig samtidigt om en policyprocess där förvaltningen ges stora friheter att agera utifrån expertis med bibehållen autonomi som morot och mer politiskt formulerade mål och åtaganden nästkommande år som

piska. Det bör även poängteras att den politiska nivån kan se utförandet av uppdraget som tekniskt präglad och därför inte varit intresserade av pågående implementering och därför inte heller haft ett behov av att styra under den del av den pågående policyprocessen som studerats. Något som hissningsförsöket från Workshopledaren också är en indikation på.

I det specifika fallet har inte det horisontella arbetssättet påverkat möjligheten för indirekt styrning nämnvärt. Den politiska nivån har på förhand signalerat att frågan är viktig. Både i årsplanen och via andra vägar för kommunikation men att de samtidigt kan konstaterats ha lämnat frågan helt till förvaltningen att lösa. Bilden som framträder kring arbetet i förvaltningen i allmänhet är en bild där den egna förvaltningsledningen, och då i synnerhet förvaltningschefen, fungerar som kanal till den politiska nivån i form av den egna nämnden. Således finns fortfarande en vertikal struktur som möjliggör användandet av just vertikalt baserade mekanismer inom den egna interna nämndorganisationen. Som nämndes tidigare visar respondentundersökningen och fallstudien på lite olika resultat. Den upplevda otydligheten kring roller och avstånd som den mer allmänna respondentundersökningen visar är en annan bild än den som kommer från fallstudien där förhållandet mellan politik och förvaltning framstår som relativt tydligt. Detta kan bero på att policyprocessen till det stora hela har befunnit sig på förvaltningsnivå och att den politiska nivån även verkar velat hålla sig på avstånd från det specifika området och inte politisera. Något som gjorts inom andra områden, exempelvis folkhälsa. I och med den politiska oviljan att faktiskt politisera lämnas ett stort utrymme för förvaltningen och i och med detta även ett stort utrymme att lösa oklarheter via anteciperingsmekanismer.

I och med att vissa beslut fattas i processgrupper utan politisk förankring i den egna nämnden ställs höga krav på tjänstemännens förmåga att just antecipera politiska beslut. När beslutskapacitet flyttas till den horisontella strukturen hamnar nämnderna utanför och därmed hamnar också den vertikala strukturen som möjliggör användandet av exempelvis inbjuden auktoritet i viss mån utanför. Antecipering är den mekanism för metagovernance som inte påverkas i hög utsträckning av det horisontella. Politiker kan dock fortfarande signalera vad som är viktigt via politiseringsmekanismer eller modifieringsmekanismer. Däremot kan bristen på insyn i det horisontella samtidigt innebära att vissa mekanismer för metagovernance används som verktyg för den politiska nivån att återta utrymme och för att skaffa sig insyn framför att styra pågående processer. Något som respondentundersökningens resultat också indikerar. Vissa av de mekanismer som ska bygga på förtroende kan istället användas som verktyg utifrån en konflikt om inflytande.

Genom att blicka tillbaka till respondentundersökningen finns en del intressanta slutsatser att diskutera. Processtyrningen har gjort att de interna, fortfarande vertikala nämndstrukturerna utmanas av bland annat processlednings- och processutvecklingsgrupper, av direktörer samt av kommunstyrelsen som formellt sett saknar beslutskapacitet över andra nämnder. Utöver arbetet med handlingsplanen har det förekommit signaler från flera olika håll för tjänstemännen i nätverket att ta ställning till utifrån politikområdet som helhet och skeenden innan nätverket formades. Både via indirekta anteciperingsmekanismer men även i form av mer vertikalt baserade förhållningsorder. Det har förekommit via det politiska uppdraget och de signaler som förekommit kring politikområdet som helhet. Det har också förekommit signaler från direktörer i och med Ägarens önskemål att spetsa till definitionerna. Slutligen har det även funnits signaler från förvaltningsledningen i och med ramarna som sattes och själva uppdraget. Resultatet kom också att styras in mot det som förvaltningsledningen önskade i och med ett fokus på styrning under workshop 3. Något som samtidigt innebar att arbetet inte skett i den typen av renodlat deliberativt nätverk som governanceteori utgår från utan den faktiska implementeringen av det politiska uppdraget snarare har baserats på hierarki där inflytandet över policyprocessen till stor del funnits hos förvaltningschefer och inte i nätverket där även Ägarens inflytande talar för en mindre deliberativt präglad policyprocess.

Det bör även diskuteras kring det som upplevts att verksamheten kring barn och unga är svårstyrd i kommunen relaterat till införandet av horisontella processer. Av den korta tillbakablick som gjordes i avsnitt 6 på hur kommunen arbetat tidigare kring barn och unga går det att göra några intressanta reflektioner. Först och främst har de stora kommunövergripande arbeten som gjorts tidigare skett i breda parlamentariska beredningar och inte av tjänstemän som i det undersökta fallet. Mycket av bakgrunden till varför beredningarna gjordes och även det som beredningarna kom fram till har dock återkommit i arbetet med handlingsplanen. Exempelvis behov av samverkan och att jobba förvaltningsövergripande (och processövergripande). Skillnaden mellan då och nu är dock att beredningen blir ett politiskt dokument som också har förankring i kommunfullmäktige och visar den partiöverskridande politiska viljan på området. Samtidigt som detta inte skapar konflikter med nämndorganisationen då styrsignalerna kommer från fullmäktige som har den formella beslutskapaciteten över kommunens nämnder. I jämförelse med nuläget för det som uppsatsen studerat är den typen av samlat grepp som de politiska beredningarna varit något som kommer från förvaltningssidan som reaktion på ett uttryckt missnöje från den politiska nivån. Ursprunget till att arbetet skett behöver inte vara problematiskt i sig så länge signalerna

kring det finns på plats, något som på det stora hela dock inte förekommit i högre grad sett till hela politikområdet. Detta trots att det finns fler möjliga vägar för påverkan och styrning för flera olika aktörer i form av processgrupper, förvaltningschefer, direktörer, kommunledning och kommunstyrelse. Detta kan vara en möjlig förklaring till att den specifika metoden efterfrågades från ledningsnivå, att signaler kring riktningen saknades vilket aktualiserade ett behov att samla dessa på tjänstemannanivå istället för att vänta på en eventuell beredning.

Den mer horisontella strukturen har snarare försvårat styrningen på området då det saknas både mandat och centralt ansvar, det som för stora delar av förvaltningen fortfarande finns kvar inom den egna nämndstrukturen. Något som undersökningen visat vara problematiskt när det kommer till styrning av ett övergripande område. Ansvaret för riktningen har i viss mån flyttas från breda parlamentariska beredningar till att existera i ett vakuum när ansvarsförhållanden mellan politik och förvaltning, mellan förvaltningar och mellan nämnder och kommunledning komplicerats i den horisontella kontexten.

9 Avslutande diskussion och reflektioner

Utifrån governancelitteraturen framstod det specifika fallet på förhand som en lämplig kontext, en politisk vision som konkretiseras av tjänstemän i en horisontellt styrd organisation och i ett deliberativt nätverk. Verkligheten visade sig inte vara så enkelt beskaffad. Utifrån den valda undersökningsdesignen så finns det aspekter som tyder på att den varit något begränsad tidsmässigt sett till den policyprocess som studerats via fallstudie. Slutresultatet (handlingsplanen) påverkades snarare av aspekter utanför det nätverk som studerats och som enligt governanceteorin är det som borde ha format slutresultatet. Det är snarare absolut högsta tjänstemannanivåer som varit intressanta i det studerade fallet vilket visar på den inte helt optimala avgränsning som gjordes för denna undersökning i och med att det gjordes ett nedslag i pågående process som enligt teorin framstod som den lämpliga. Eftersom att det fanns klara ramar från högsta tjänstemannanivåer blev därför behovet av att hämta riktning möjligtvis mindre i och med att denna fanns utstakad av de aktörer som ofta fungerar som kanal för den politiska viljan.

Detta visar också på vissa svårigheter med denna typ av studie. Metagovernance som studieobjekt lämpar sig väl för en fallstudie i och med att de mekanismer begreppet inrymmer är något som sker i det särskilda fallet. Exempelvis hissning eller omplaceringen av en generaldirektör är observerbara händelser och går därför att relatera till ett specifikt fall. Dock

innebär detta samtidigt att en undersökning av metagovernance till stor del är beroende av egenskaper som rör det specifika fallet. Något som även är en av bristerna med fallstudie som undersökningsdesign. Specifikt för den här undersökningen har det som redan konstaterats handlat om ett politiskt intresse för det specifika uppdraget samt att ledningen redan satt ramarna. En hypotetisk policyprocess där ledningsnivån inte varit involverad på detta sätt och där det istället funnits ett politiskt intresse (alternativt ett intresse från både politiker och förvaltningen) skulle med största sannolikhet nå liknande slutsatser som i den respondentundersökning som genomfördes i del 1. I och med detta finns en tydlig fördel med att inte endast röra sig inom det specifika fallet då de som studeras existerar i ett större sammanhang och särskilt när anteciperade snarare baseras på detta sammanhang i sin helhet. Med detta i åtanke finns det samtidigt anledning att problematisera valet av att undersöka en pågående process i realtid. Fördelen med detta var givet då det gav en ovärderlig inblick i policyprocessen genom observationerna. Nackdelen var att den policyprocess som på förhand framstod som lämplig inte visade sig optimal för en studie av metagovernance. En avslutad policyprocess (i den utsträckningen detta är möjligt) bör därför vara mer lämpad för att tillämpa denna teoretiska begreppsapparat, särskilt då det också finns möjligheter att dra slutsatser kring hur förekomsten av mekanismer kan ha påverkat slutresultatet.

Undersökningens resultat ligger i linje med governanceteorin och de delar som rör det ökade avståndet mellan politik och förvaltning och det utrymme för potentiell maktutövning som skapas i och med detta. Teorin utgår från gemensamma resursberoenden som grund för nätverken men i det studerade fallet fungerar nätverket även som en legitimeringsprocess för den av förvaltningsledningens önskade lösningen. Utifrån relationen mellan politik och förvaltning är uppdelningen tydlig där åtagandet fungerar som ett ”vad” och tjänstemän som presenterar ett ”hur” vilket dock präglas av den interna vertikala strukturen på tjänstemannansidan istället för det horisontella samarbete som skedde i arbetsgruppen.

Det utrymme som skapats i kommunen i och med det avstånd som processerna skapat har fungerat som en arena med manövreringsutrymme för högsta tjänstemannanivåer men i viss mån även för kommunstyrelsen att manövrera vid sidan av nämnderna. Mycket av inflytandet och makten har därför centraliserats i kommunen till kommunstyrelse och till kommunledning istället. Denna typ av centraliseringstendenser som framkommit under denna undersökning står även i viss motsats till governanceteorins idéer om att horisontell organisering leder till ett mer decentraliserat och deliberativt beslutsfattande. Ur ett forskningsperspektiv är det snarare

av intresse att studera vad som händer i mellanrummet som skapas av avståndet framför vad som händer i nätverken.

Ytterligare en lärdom från undersökningen är att den kritik som kan framföras mot governance som teoretiskt begrepp är att anse som befogad, att staten ofta ses som en enhetlig aktör och betoningen på att nätverken består av en blandning av en mängd olika offentliga och privata aktörer. Den statliga aktören, här representerat av en kommun, visade sig ha så pass komplexa interna (sett till hela koncernen) relationer och kanaler för inflytande. Därav framstår det också som svårt att endast se staten som en enhetlig aktör och som den som bidrar med legitimitet för det resultat som formas av andra självständiga aktörer.

Det visade sig värdefullt att ha en mer allmän respondentundersökning som inledning till själva fallstudien, särskilt då resultaten skiljde sig åt i många avseenden. Vilket visar på förtjänsten med en delundersökning att sätta i relation till resultaten från en fallstudie. I och med att fallstudier styrs av egenskaper i det specifika fallet bör det även finnas ett värde i att studera mekanismer för metagovernance med ett mer kvantitativt tillvägagångssätt. Det är med största sannolikhet ingen överdrift att ta för givet att mekanismerna förekommer i någon form i alla politiskt styrda organisationer. Med en kvantitativ metodik öppnas dock nya perspektiv. Det går till exempel att tillämpa på en specifik organisation och undersöka flera olika policyprocesser för att studera frekvensen av olika mekanismer och vad det säger om organisationen. En hypotetisk organisation där det visar sig att modifiering via personalförändringar är vanligt förekommande skapar även ett visst klimat som är svårfångat för en kvalitativ undersökning av en eller ett fåtal policyprocesser.

Det är av intresse för vidare forskning att studera relationen mellan politik och förvaltning utifrån roller och förväntningar på den andra parten på den regionala nivån. Forskningen på den nationella nivån har genererat en bild där rollerna upplevs som relativt tydliga med en gemensam syn på dessa och även på relationen.¹⁷ I organisationen som varit i fokus för denna undersökning framstår en helt annan bild än den som forskningen visat på den nationella nivån. Genom att endast ha studerat tjänstemannasidan framträder en bild där rollerna och fördelningen inte är tydlig utan som snarare har försvårats av att den horisontella strukturen tillkommit. En bild som enligt undersökningens respondenter även verkar delas av den politiska nivån, vilket dock inte har kunnat studeras närmare. Därför är det av intresse att gräva djupare och studera hur relationen ser ut inom andra kommunala organisationer och hur

¹⁷ Se bl.a. Premfors & Sundström 2007 och Niemann 2013.

det kan tänkas påverka både politik och förvaltning. Särskilt då som redan påpekats att den resursasymmetri som föreligger mellan politik och förvaltning sannolikt är större på nivåer där de folkvalda representanterna är fritidspolitiker.

9.1 Behovet av ett neutralt begrepp

Avslutningsvis behöver den statsvetenskapliga begreppsapparaten uppdateras. Byråkratbegreppets mångtydighet gör det problematiskt att använda i exempelvis en intervjusituation då det har olika konnotationer beroende på person och sammanhang. Ett begrepp som tjänsteman uppfattas vanligtvis som mer neutralt och inte, som byråkrat vilket kan ges fler olika innebörder. Vad begreppet tjänsteman däremot saknar i förhållande till byråkratbegreppet är en könsneutralitet. Detta trots att fördelningen mellan kvinnor och män är jämn i statlig sektor och att åtta av tio anställda inom landsting och kommuner är kvinnor (Statskontoret 2013, s. 29). Detta innefattar visserligen hela organisationerna, även på poster där tjänstemannabegreppet inte används i hög utsträckning men visar ändå på problematiken med tjänstemannabegreppet. Avsaknaden av könsneutralitet innebär därmed att begreppet är skevt när det används för att representera en yrkeskår och även när det används på aktörsnivå när personen i fråga sannolikt inte heller är en man då kvinnor är en majoritet av de offentligt anställda.

Vidare forskning om politik och förvaltning bör också därför fokusera på att utveckla ett modernare begrepp för anställda inom offentlig förvaltning. I en kvalitativt präglad undersökning med ett mer konstruktionistiskt förhållande till respondenters utsagor kan ett icke-könsneutralt begrepp vara störande i exempelvis en intervjusituation och därmed påverka respondentens utsago. Ett begrepp som exempelvis *ämbetsperson* bör kunna fungera bättre som ett mer neutralt begrepp. Detta då ordet ämbete både har kopplingar till offentliga verksamheter i form av begreppets förekomst i exempelvis ämbetsverk samt då ett ämbete är något som inrymmer viss status, något som de ”tjänstemän” som förekommer i dessa typer av undersökningar ofta också har inom den egna organisationen. Ämbete har även förekommit historiskt i sammanhanget med oberoende ämbetsmän i statsförvaltningen redan under 1600 talet (Krus 2011, s. 18). Ämbetsperson är således ett exempel på ett mer lämpligt begrepp där det finns en betoning på status, position och yrkesroll utan att samtidigt inrymma föreställningar om kön på samma sätt som tjänstemannabegreppet eller de föreställningar om exempelvis organisatorisk ineffektivitet och stelhet som byråkratbegreppet kan frammana.

10 Referenser

- Aspers, P. (2007). *Etnografiska metoder*. Malmö: Liber
- Bengtsson, M. (2011). *Anteciperande förvaltning -Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Diss. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
- Bouckaert, G & C, Pollitt. (2011). *Public management reform – A comparative analysis: New public management, Governance, and the Neo-Weberian state*. (3. uppl). New York: Oxford University Press
- Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2. uppl). Malmö: Liber
- Danermark, B. Ekström, M. Jakobsen, L & Karlsson J, Ch (2003). *Att förklara samhället*. (2. uppl). Lund: Studentlitteratur
- Ehn, P. Haldén, E. Premfors, R & Sundström, G. (2003). *Demokrati & byråkrati*. Lund; Studentlitteratur
- Esaisasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H & Wängnerud, L. (2004). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (2. uppl). Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Eskilstuna kommun. (u.å) *Styrsystemet i Eskilstuna kommunkoncern. I mötet skapas värdet - vi uppnår resultat*. Eskilstuna Kommun. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://www.eskilstuna.se/sv/Kommun-och-politik/Styrande-dokument/> (2014-05-19)
- Eskilstuna kommun. (2002a). *Så blir Eskilstuna en bättre kommun för barn och unga – Förslag, iakttagelser, resonemang och rapport*. Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2002b). *Sammanträdesprotokoll 2002-08-22*. 2002:30528. Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2009a). *Socialt arbete i Eskilstuna – nya möjligheter i en utsatt situation*. Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2009b). *Delrapport 1: Hur ser situationen ut för barn och ungdomar?* Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2013a). *Eskilstuna Kommun - Årsplan 2014*. Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2013b). *Kompletteringar till årsplan 2014*. Eskilstuna kommun
- Eskilstuna kommun. (2013c). *Uppdragsbeskrivning för en arbetsgrupp för folkhälsa*. Eskilstuna kommun: Kommunledningskontoret
- Folket. (2001-05-22). *Eskilstuna-Partiet läggs ned*. Tidningsartikel (elektronisk). Tillgänglig: <http://folket.se/nyheter/eskilstuna/1.180049> (2014-03-24)

Hagberg, Ö. (2007). *Maktlösa makthavare – En studie om kommunalt chefskap*. Diss. Linköping: Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet

Hill, M. (2007). *Policyprocessen*. Malmö: Liber AB

Jacobsson, B & Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd – Europeiseringen av svensk politik och förvaltning*. Malmö: Liber

Jacobsson, B, Pierre, J & Sundström, G. (2014). Governing the Embedded State. I *The Organizational Dimension of Governance*. (chapter 4) Kommande på Oxford University press

Johansson, V & Lindgren, L. (2013). Uppdrag offentlig granskning. I Johansson, V & Lindgren, L (red). *Uppdrag offentlig granskning*. (s. 13-28). Lund: Studentlitteratur

Krus. (2011). *I statens tjänst – En roll med många bottnar*. Stockholm: Krus. Elektronisk. Tillgänglig:

<http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Statstj%C3%A4nstemannastudien%20nya.pdf>
(2014-05-08)

Niemann, C. (2013). *Villkorat förtroende - Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Diss. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University

Peters, B,G. (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. I Lane, J-E (red). *Bureaucracy and public choice*. (s. 257-282). California, London, New Delhi: Sage publications

Peters, B, G. (2007) Forms of informal governance: searching for efficiency and democracy. I Christiansen, T & Larsson, T (red). *The role of Committees in the Policy-Process of the European Union – Legislation, Implementation and Deliberation*. (s. 39-63). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar

Peters, B, G. (2010). *The politics of bureaucracy – An introduction to comparative public administration*. (6. uppl). London & New York: Routledge

Pierre, J & Sundström, G (2009). Politikens roll i samhällsstyrningen. I Pierre, J & Sundström, G (red). *Samhällsstyrning i förändring*. (s. 246-263). Malmö: Liber

Premfors, R & Sundström, G. (2007). *Regeringskansliet*. Malmö: Liber

Putnam, R. (1973). *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: a Preliminary Report*. British Journal of Political Science, 3, (s. 257-290)

Regeringen (2012). *Christina Lugnet lämnar Tillväxtverket*. Pressmeddelande 6 augusti 2012. Stockholm: Näringsdepartementet

Rothstein, B (2010). Välfärdsstat, förvaltningar och legitimitet. I Rothstein, B (red). *Politik som organisation*. 4:e Uppl. Stockholm: SNS Förlag

SFS 1991:900. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet

Solving Efeso. (2011). *Översyn av förebyggande arbetet med barn och unga samt kommunens arbete med barnkonventionen i Eskilstuna kommun*. Solving Efeso

Statskontoret. (2013). *Den offentliga sektorn i korthet – Utvecklingen 2012*. Stockholm: Statskontoret

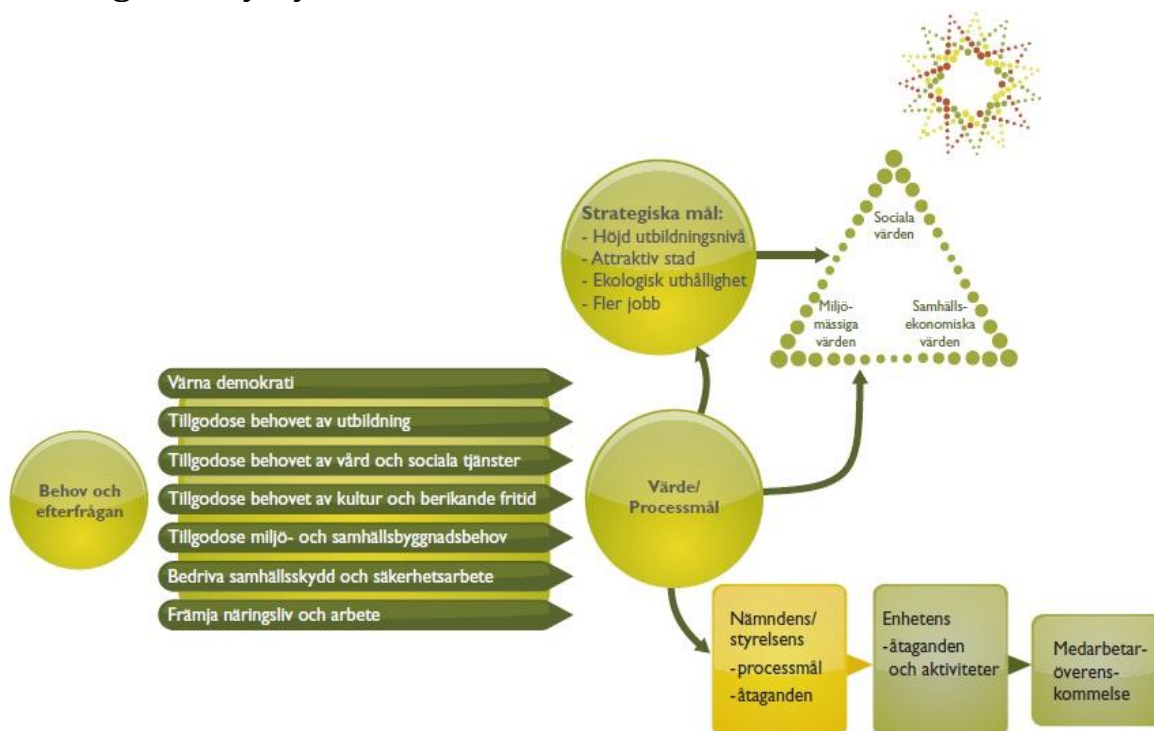
Sundström, G & Pierre, J. (2009). Samhällsstyrning i förändring. I Pierre, J & Sundström, G (red). *Samhällsstyrning i förändring*. (s. 7-31). Malmö: Liber

Sveriges Radio P4 Sörmland (2001-05-21). *Eskilstunapartiet försvinner*. (Elektronisk)
Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=87&artikel=3538> (2014-03-24)

Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration*. 36, (s. 98-114)

11 Bilagor

11.1 Bilaga A – Styrsystemet



11.2 Bilaga B - Respondenter

Albers, Mattias. Avdelningschef, Arenor och Föreningsstöd. Kultur och Fritidsförvaltningen. Intervju, 7/4 2014.

Andersson-Leweby, Anne-Lie. Utvecklare, Kvalitetsenheten. Barn och Utbildningsförvaltningen. Intervju, 10/4 2014.

Eriksson, Kerstin. Områdeschef. Arbetsmarknads- och Familjeförvaltningen. Intervju, 22/4 2014.

Johansson, Annette. Utvecklingsstrateg. Torshälla Stads Förvaltning. Intervju, 24/4 2014.

Lundh, Tryggve. Utvecklingsdirektör. Enheten för Demokrati och Välfärd. Kommunledningskontoret. Intervju, 22/4 2014.

Molander, Sara. Kommunstrateg. Enheten för Demokrati och Välfärd. Kommunledningskontoret. Intervju, 5/5 2014.

Tirkkonen, Anna-Maarit. Folkhälsostrateg, Enheten för Demokrati och Välfärd. Kommunledningskontoret. Intervju, 22/4 2014.

Stockholms universitet/Stockholm University
SE-106 91 Stockholm
Telefon/Phone: 08 – 16 20 00
www.su.se



**Stockholms
universitet**