

Vingar som bär
och
management by walking around

En fallstudie om politikers respektive förvaltningens
ledarskap på kommunal nivå



LUNDS
UNIVERSITET

Abstract

This essay studies the practice of both the political and the administrative leadership at the municipal level from the point of view of the politicians and the chief officers leadership role, and the relationship between politicians and administrators. I discuss and analyse how politicians and senior officials practice leadership, differences or similarities and if their practice of leadership raises any challenges in a democratic framework at the municipal level. I conducted interviews with the municipal political leader and the head of administration at the municipal level in Karlshamn and Sölvesborg. In the analysis I discuss communication as a leadership process which highlights “enabling elements” and potentials of the leadership process. The practical content of a leadership is the product of a collective process between the leader, the followers and the surrounding social environment. Constitutions and rules for the head of administration and the party for the political leader, serves as the foundation for gaining approval in the organization. I also discuss how political ideology affects their practice of leadership. There is an unspoken risk with the indistinct interface between politics and administration, namely an anomic state. The analysis ends with a discussion regarding the personal relationship between the political leader and the head of administration, which could result in problems with autonomy.

Keywords: Leadership, leaders, senior officials, municipal chief officers, politicians, local government, democracy

Jag vill rikta ett särskilt tack till min kära sambo Johanna för ett fantastiskt stöd under uppsatsskrivandet. Skulle dessutom vilja rikta ett tack till min mor som ställt upp i tid och otid med utskrifter av alla de slag. Tack till Paul Kowalski, Bengt Mattsson, Sven-Åke Svensson och Jens Åberg för att ni lät er intervjuas och komma med synpunkter. Avslutningsvis vill jag rikta ett särskilt tack till mina vänner och studiekamrater som under mina statsvetenskapliga studier sporrat och inspirerat mig.

Sölvesborg i maj 2006
Patrik Öhman

Innehållsförteckning

1. Introduktion	5
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod	7
1.3.1 Intervjumetod	7
2. Politiker och ledare	9
2.1 Vad är politiskt med politiskt ledarskap?	10
2.2 Politikerrollen på kommunal nivå	10
2.3 Kommunstyrelsens ordförande	11
2.4 Politik, förvaltning och politik	12
3. Förvaltningschef och ledare	13
3.1 Ledare och chef	14
3.2 Förvaltningschefskapets funktioner	15
3.3 Förvaltningsskolor och ledaren	16
3.4 Demokratiska krav	16
4. Politik och förvaltning	18
4.1 Förvaltningens maktkomponenter	19
4.2 Den politiska processen och identifiering av förvaltningen	20
4.3 Dikotomi och dualitet	21
5. Vingar som bär och management by walking around	23
5.1 Kommunikation som ledarskapsprocess	23
5.2 Kollektiv process	25
5.2.1 Förankring	26
5.3 Vingar som bär och management by walking around	28
5.3.1 Kontinuitet	29
5.4 Dikotomi och dualitet	30
5.4.1 Anomi	31
5.5 Personlig relation	32
6. Slutsats med avslutande reflektioner	34
7. Referenser	36

1 Introduktion

”In a democratic commonwealth, power is not only shared but subordinated to respect for the dignity of human personality. In common with every form of political society, democracy depends upon rearing, choosing and supporting leaders who can protect and perfect its values and institutions.”

Harold D. Lasswell (Kellerman red. 1986)

Ledarskapsstudier betonar i hög utsträckning hur en ledare bör vara i olika sammanhang och hur ledaren ska agera för att vara en god ledare. Men vad gör ledare egentligen, vad består själva utövandet av ledarskap utav? Denna uppsats utgår ifrån två perspektiv. Dels är det en studie om hur utövandet av ledarskap ser ut i en demokratisk organisation. Genom att studera hur politiker respektive kommundirektörer utövar ledarskap vill jag tillföra kunskap om vilka utmaningar deras utövande av ledarskap innebär inom ramen för demokratin på kommunal nivå. Det är även en studie om relationen mellan politik och förvaltning där ledarskapsperspektivet problematiserar deras rolluppdelning i en demokratisk organisation. När det gäller att studera kommunpolitiker som ledare är det nödvändigt att begränsa uppgiften, bland annat därför att det är en ringa andel politiskt förtroendevalda som är yrkesmässigt verksamma som politiker. Därför avgränsar jag mig till kommunens ledande tjänsteman och kommunens ledande politiker, nämligen kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande.

Förenklat uttryckt utgår studien ifrån antagandet att politiker respektive kommundirektörer utövar ledarskap i en demokratisk organisation utifrån en formell position. Det är en studie på kommunal nivå därför att relationen mellan politik och förvaltning samt ledarskapet däri är särskilt märkbar just här. Kommunens tjänstemän och politiker befinner sig både organisatoriskt och fysiskt nära varandra, närheten till brukaren eller medborgarna är dessutom betydligt större än i exempelvis den statliga förvaltningen. Kommundirektören som är den högsta tjänstemannen i den kommunala organisationen är en särskilt intressant kategori att studera, eftersom de i stor utsträckning arbetar i nära kontakt med politiker. De befinner sig i den absoluta skärningspunkten mellan politik och förvaltning i en demokratisk organisation (Jfr. Blom 1994 s. 16-18 och Lundquist 1993 s.15-16). Lasswell i citatet betonar att ett demokratiskt ledarskap är förknippat med ansvarsutkrävande i den mening att medborgarna väljer sina ledare i fria allmänna val. Kommundirektören utsätts inte för direkt demokratiskt ansvarsutkrävande men förväntas ändå vara ledare i den kommunala organisationen. Det är två typer av ledarskap som är särskilt intressanta att problematisera inom en demokratisk organisation, nämligen politikers ledarskap i Lasswells anda samt förvaltningens ledarskap. I vårt fall kommer vi rikta

uppmärksamheten mot kommunalrådet och kommundirektören i Sölvesborgs respektive Karlshamns kommun.

1.1 Problemformulering

Relationen mellan politiker och förvaltning har länge diskuterats inom statsvetenskapen där man brottats med normativa konstruktioner av politiker- respektive förvaltningens roll. Webers klassiska modell över byråkratin som politikernas instrument att genomföra visioner, mål och principer med en tydlig uppdelning mellan politik och förvaltning utvecklades till ett normativt ideal i den västerländska demokratin. Denna ganska schematiska uppdelning mellan politik och förvaltning har visat sig otillräcklig vid empiriska studier.

Empiriska studier har uppvisat en mer komplex relation mellan politiker och förvaltning med sammansatta rollfördelningar mellan olika aktörer. Förvaltningen och dess ledare är i stor utsträckning även engagerade i formuleringen av visioner och mål på den politiska arenan, dvs. förvaltningens ledare har en aktiv politisk roll. Samtidigt är politiker involverade i implementering av politiska beslut samt deltagande i förvaltningens dagliga arbete. Om politikerna lämnar över utvecklingsarbete, formulering av visioner och förändringsarbete till ledare i förvaltningen samtidigt som politiker lägger sig i det administrativa arbetet, vad blir då kvar av politikernas respektive förvaltningens ledarskap? Tomas Bergström berör glipan mellan normativa ideal, teori, samt praktik och menar att ”om teori och praktik inte stämmer överens måste vi kanske tänka om och inte fastna i illusioner”(Nässén i Utbult red. 2004 sida 73). Forskning tyder på att det är förvaltningens ledarskap som är ”aktiv” och utövar inflytande. En vanlig missuppfattning är att man blandar ihop graden av politisk kontroll med politiskt ledarskap och därför tenderar att överdriva betydelsen av det politiska ledarskapet (Jfr. Aberbach – Rockman 1988).

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att analysera hur politiker respektive förvaltningschefer utövar ledarskap inom ramen för demokratin på kommunal nivå, dels för att bättre förstå deras roller som ledare men även för att bättre förstå relationen mellan politiker och förvaltning. Med utgångspunkt i en diskussion kring politikernas och förvaltningschefernas ledarskap samt relationen mellan politiker och förvaltning ska jag analysera hur politiker respektive förvaltningschefer utövar ledarskap, om det finns likheter och skillnader samt om det skapar några problem. Syftet kan förtydligas i följande frågeställningar:

Hur utövar politiker respektive förvaltningschefer ledarskap inom ramen för demokratin på kommunal nivå?

Finns det likheter och skillnader i politikernas respektive förvaltningscheferns utövande av ledarskap?

Skapar deras respektive utövande av ledarskap några problem inom ramen för demokratin på kommunal nivå?

1.3 Metod

Min uppsats kan närmast beskrivas som en komparativ fallstudie med betoning på fallstudie där Sölvesborg samt Karlshamns kommun är mina s.k. fall där kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun deltagit (Jfr. Landman 2003 sida 19-20 samt 23-36). Den är präglad av en kvalitativ forskningsprocess som ständigt genomgår en omvärdering av problem, material och teori (Se Conger 1998 som menar att en kvalitativ metod är att föredra vid studier av ledarskap). Innan man börjar intervjua eller möter "fältet" har man en uppsättning teoretiska föreställningar eller idéer som till en början inte är färdigformulerade. Medvetet eller omedvetet påverkar denna teoretiska ram vad man ser och hör samt hur man tolkar detta. Samtidigt försöker man vara öppen för nya intryck och idéer som kan leda till ny förståelse eller omvärdering av gamla tankegångar. Analysarbetet blir därför närvarande ständigt i forskningsprocessen och är inget som uteslutande bearbetas i slutet. På så sätt kan man varken säga att man arbetar induktivt eller deduktivt utan det är en interaktion mellan teoretiskt tänkande och den sociala verklighet man möter (Se Davies i Sjöberg red. 1999 jfr. Alvesson – Deetz 2000). Alvesson menar exempelvis att "data" eller forskningsresultat till stor del konstrueras genom en interaktion mellan forskare och studiesubjekt (Se Alvesson 1997).

1.3.1 Intervjumetod

Uppsatsens syfte är att svara på hur politiker respektive förvaltningschefer utövar ledarskap och i detta fall hur kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören utövar ledarskap. En intervjuundersökning svarar inte på hur intervjupersonerna de facto utövar ledarskap, utan hur de säger att de utövar ledarskap. Hur individer tror att de utövar ledarskap säger kanske föga om hur de egentligen utövar ledarskap. Detta är en metodologisk ambivalens i den kvalitativa metoden som kan vara ett stort problem om man har normativa generaliserande ambitioner. En forskare bör dock sträva efter att göra en tolkning av materialet, vilken sedan är öppen för omtolkning eller omvärdering (Se Widerberg 2002 samt Gubrium – Holstein 1997). Resultatens generaliserbarhet har inget egenvärde utan kan i stället bidra till den lokala förståelsen av ett fenomen samtidigt som de kan vara av principiell karaktär (Jfr. Alvesson 1996 och betoningen av situation se även Alvesson – Deetz 2000).

Därför understryker jag inledningsvis att uppsatsen inte kommer producera några absoluta sanningar eller ge svar på hur ledarskap i en demokratiskt styrd organisation faktiskt utövas utan tolkar i stället hur intervjupersonerna säger att de utövar ledarskap. Det uppstår en rad metodologiska problem om vi dessutom vill kontrollera sanningshalten i det intervjupersonerna ger uttryck för. Det är en karikatyr att tro att forskning utgörs av en strävsam forskare som möter en välvillig informant. En bättre bild av relationen mellan forskare och informant är den av en utbytesrelation fylld av förhandlingar under resans gång. Jag är fullständigt övertygad om att intervjupersonerna inte talar osanning utan snarare att man som intervjuare väcker olika subjektiviteter hos intervjupersonen. På så sätt måste man vara medveten om att både politikerna och kommundirektörerna under intervjuerna riskerat att projicera andras föreställningar på sig själva eller använda en diskursiv röst. Ett resultat av detta brukar vara att man som intervjuare får frågan av intervjupersonen: Var det vad du tänkt dig? eller Var det rätt svar?

Intervjuerna var till karaktären semistrukturerade vilket innebär att intervjupersonen får ett antal öppna intervjufrågor. De är öppna på så vis att det inte finns några givna svarsalternativ utan respondenten har möjlighet att reflektera och resonera kring sitt svar. En uppenbar fördel med öppna intervjufrågor är att intervjupersonen inte tvingas svara på ett av intervjuaren bestämt vis (Jfr. Esaiasson m.fl. 2004 om frågeundersökningar och samtalsintervjuer). Denna typ av öppna frågor ger dessutom möjlighet för intervjuaren att interagera med intervjupersonen under intervjun genom att ställa följdfrågor, nya frågor eller be intervjupersonen utveckla sitt resonemang. Fyra intervjuer genomfördes och varade ifrån trettio till sjuttio minuter. De ägde rum i en för intervjupersonen bekant miljö exempelvis arbetsplats eller kontor. Frågorna som ställdes var till stor del av självbildskaraktär, hur de uppfattade sitt ledarskap sin roll som ledare i den kommunala politiska organisationen.

Avslutningsvis vill jag redogöra för ett mervärde med den kvalitativa samtalsintervjun. När bandspelaren är avstängd, den spända förväntan över en givande intervju har lagt sig, börjar ett annorlunda förhållande mellan intervjuare och intervjuperson. Det finns ingen omedelbar förväntan på eller från intervjupersonen att ge någon form av ”korrekt” svar, utan det uppstår ett informellt samtal. Intervjun är ett ypperligt tillfälle att få närhet till det man studerar och öka förståelsen för problemet, men det informella samtalet mellan forskare och studiedeltagare färgar samtalsdeltagarnas subjektivitet (Jfr. Davies i Sjöberg 1999 sida 134-143 om subjektivitet se även Widerberg 2002). Det informella samtalet innehåller element ifrån både intervju och observation som metod, men utan det givna motivet bakom en observation eller en intervju. Samtalet ger en annan känsla eller förståelse för det empiriska, i vissa fall även teoretiska, material man har samlat in.

2 Politiker och ledare

”En gång i början av 1970-talet var jag med honom på ett skolbesök i Botkyrka. Plötsligt var han försvunnen. En orolig rektor hade sökt honom på rektorsexpeditionen, i lärarrummen, i aulan. Men ingen hade tänkt på att en statsminister kunde sitta på en pall i köket och prata med kommunalarbetsförbundets medlemmar i skolbespisningen.”

Tage G. Peterson om Olof Palme (2002 sida 302).

Inledningsvis för att överhuvudtaget kunna diskutera ledarskap krävs någon form av principiell diskussion kring begreppet. Yukl avänder en enkel men bred definition som innehåller tre element som de flesta ledarskapsdefinitioner har gemensamt, nämligen inflytande, grupp samt mål: ”Leadership is the process of influencing others to understand and agree about what needs to be done and how it can be done effectively, and the process of facilitating individual and collective efforts to accomplish the shared objectives”. Blom betonar att ledare ”är helt enkelt den som utövar ett avgörande inflytande över andra individer” men hon tillägger att det mest fundamentala i sammanhanget är att ”ledare har följare” (1994 sida 27). Vidare menar Wahl m.fl. att ledarskap är en process där ledaren, inom ramen för en grupp, utövar inflytande över andra genom att få dem att agera på ett visst sätt (2001 sida 100). Denna principiella definition av ledarskap som en inflytandeprocess är både bred men samtidigt vag, om ledarskap kan sammanfattas som en inflytandeprocess kan nästintill vad som helst betraktas som ledarskap, hur ska vi då kunna tala om olika typer av ledarskap? För att kunna diskutera olika typer av ledarskap krävs en form av rollanknytning, dvs. ledarskap i egenskap av roller till exempel i egenskap av formell position. Tage G. Peterson aktualiserar följarskapet och den komplexa interaktionen mellan följare och ledare när han berättar om statsminister Olof Palme. Följare spelar en avgörande roll för att ledarskap överhuvudtaget ska förekomma, även ”dåligt” ledarskap, ”Leaders cannot do harm without followers who enable them” (Kellerman 2005). Lipshitz och Mann menar att ledare – följare relationen är alldeles för snäv och att ledarskap ”should be conceptualized as influence relationships between leader and several communities of internal and external stakeholders” (2005). Genom att beteckna ledarskap som en relation får man en dynamisk interaktion där ledda har ett fritt val att avstå från att följa ledaren, en sorts motsättning mellan lydnad och opposition (Jfr. Blom 1994 sida 27-28; Wallach 1988; Blondel 1987). Politikerrollen om någon frapperas ständigt av denna motsättning mellan lydnad och opposition eller följare och motståndare. På samma sätt som Tage G. Peterson skriver om hur älskad Olof Palme var i sin bok, *Olof Palme som jag minns honom*, skildrar han även hur Palme rörde upp känslor och motstånd: ”Hans ledarstil, som bröt mot den gängse i det svenska samhället. Han bröt mot

konvenansen och tog sig friheter som inte alltid uppskattades utan istället skapade debatt. Och undran” (2002 sida 199).

I detta avsnitt kommer vi först diskutera termen politiskt ledarskap där vi bryter ner termerna politiskt och ledarskap i politiskt ledarskap. Sedan övergår diskussionen till att mer konkret gälla politikerrollen i en kommun. Avslutningsvis diskuteras rollen som kommunstyrelsens ordförande.

2.1 Vad är politiskt med politiskt ledarskap?

Innan vi kommer in på en mer konkret diskussion kring politikerrollen behöver vi ett principiellt koncept kring vad som är politiskt med politiskt ledarskap. Ledarskap syftar på den process varav en person utövar inflytande över inriktningen på en grupps aktiviteter. Ordet politiskt i politiskt ledarskap åsyftar framförallt ledarskap utifrån en politisk position genom ett politiskt mandat (Jfr. Kellerman 1984). Politiska ledare grundar sitt ledarskap på att de innehar en konstitutionellt legitimerad position med inflytande över mål- och handlingsalternativ. ”In other words, the political of political leadership establishes the general organizational context” (Kellerman 1984 sida 71). Det vill säga att ”politiskt” explicit eller implicit refererar till den politiska processen. Robert Elgie menar att politiskt ledarskap är en produkt av interaktionen mellan ledaren och ledarskapsmiljön, en miljö som enligt honom utgörs av institutionella strukturer och samhällets krav (1995). Elgie hävdar till och med att institutionella strukturer är den viktigaste aspekten av det politiska ledarskapet, eftersom de bestämmer den politiska ledarens ambition och ledarstil, vilket därigenom inskränker på samhällets krav i den demokratiska processen (1995 sida 13). Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att politiskt syftar till att belysa det institutionella sammanhang vari ledarskapet utövas.

2.2 Politikerrollen på kommunal nivå

I varje politiskt ledarskap ingår både rollen som förtroendevald, dvs. utifrån skilda sammanhang politiskt givet mandat, samt rollen som ledare. Henning och Granholm talar om tre kommunalpolitiska roller, nämligen rollen som förtroendevald som innebär att ledaren efter egen övertygelse utifrån ett politiskt mandat ska fatta beslut, väljardelegatrollen som innebär att ledaren ska vara väljarnas agent samt partiombudsrollen vilken innebär att det är partiet som styr ledaren (Henning och Granholm i Holmberg och Henning red. 2003 sida 134). Rollen som förtroendevald betonar särskilt politikern som ledare medan de två andra rollerna betonar politikernas roll som ledd snarare än ledande. De diskuterar även hur ledande politiker både utövar en ”företrädarroll” samt en ”styrningsroll” medan övriga kommunalpolitiker främst hade en företrädarroll. Företrädarrollen består av tre förankringsprocesser:

- Kontakter i det egna partiet.
- Kontakter med andra partier (parlamentariska kontakter).
- Kontakter med förvaltningen.

Ledande politiker prioriterar i första hand styrningsrollen och särskilt förvaltningskontakterna. Företrädarrollen blev i det närmaste oprioriterad (se sida 135). Resonemanget om företrädarroll och styrningsroll påminner om de förstnämnda begreppen ledare och förtroendevald. Särskilt intressant för vår del är att fokusera på vad politikerrollen som sådan innebär för utövandet av ledarskap och framförallt i relation till kommundirektörens ledarskap.

2.3 Kommunstyrelsens ordförande

Kommunstyrelsens ordförande brukar beskrivas som regeringschef i kommunens egen regering, nämligen kommunstyrelsen. Tidigare var kommunstyrelsens ordförande snarare en vald tjänsteman med ett opolitiskt uppdrag. Under de allra senaste decennierna har ordförande blivit en renodlad politiker. Fram till 1953 leddes kommunerna av flera ledande styrelser, men sedan beslutade man att en kommun endast skulle ledas av en styrelse, dvs. kommunstyrelsen (Se Henning och Granholm i Holmberg och Henning red. 2003 sida 132-133). Numera är kommunstyrelsen det centrala organet i kommunen. Men den ledande ställningen för kommunstyrelsen är fortfarande kringskuren av restriktioner. Kommunstyrelsen betraktas visserligen som kommunens styrande organ men är inte formellt överordnad övriga nämnder. Kommunallagen, kapitel 6, säger att:

- 1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- 2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.
- 3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Formellt är inte detta någon imponerande deklARATION över kommunstyrelsens maktmedel i jämförelse med exempelvis regeringens ställning på det nationella planet eller med en bolagsstyrelse. Detta försvårar i sin tur de uppgifter kommunstyrelsens ordförande har att hantera. I Karlshamns kommuns författningssamling står det att kommunstyrelsens ordförande är tillika kommunalråd och engagerad på heltid. Författningssamlingen betonar dessutom i 28 § kapitel 6 att:

1. Under kommunstyrelsen utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i förvaltningsform och i företagsform.
2. Uppmärksamt följa frågor av betydelse för kommunens utveckling, ekonomi och effektivitet samt att ta initiativ i dessa frågor.

3. Främja samverkan mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och kommunens företag.

Författningssamlingen grundar sig på kommunallagen och såtillvida är det ingen överraskning att de betonar kommunstyrelsens ordförandes övergripande roll, på samma sätt understryker även Sölvesborgs kommuns författningssamling kommunstyrelsens roll som ledande organ i kommunen. Ur uppsatsens perspektiv är det särskilt intressant att uppmärksamma författningens framhävande av kommunalrådet som initiativtagare till utvecklingsfrågor samt att främja samverkan. Författningssamlingen accentuerar på så sätt kommunalrådets ledarroll i förhållande till den kommunala organisationen, även om den likt kommunallagens formulering inte ger några betydande maktmedel och befogenheter eller för den delen skyldigheter att utöva ledarskap.

2.4 Politik, förvaltning och politik

Kärnan i demokratin utgörs av att medborgarna, eller deras valda företrädare, under fri åsiktsbildning fattar de grundläggande politiska besluten i enlighet med majoritetsregeln (Jfr. Sannerstedt i Rothstein red. 2001 sida 19 samt Dahl 1989 sida 127-237). Centralt för politikerrollen utöver den politiska legitimiteten genom allmänna val är att politiker i de flesta fall fattar de ”grundläggande besluten”. Det som är grundläggande i offentlig verksamhet och för den politiska styrningen är beslut, förbundet med ansvar, om mål och riktlinjer. Politiker drar upp riktlinjer och fastställer mål för verksamheten som i sin tur ska verkställas. Detta är en teoretisk konstruktion av politikerrollen och dess innebörd i förhållande till förvaltning och offentlig verksamhet. Var gränsen för politik och förvaltning går är inte helt självklar i praktiken och genom att problematisera politikernas respektive förvaltningens ledarskap anser jag att man kan belysa viktiga sidor av relationen mellan förvaltning och politik.

Politikern är beroende av den information de får ifrån förvaltningen (och experter) i flera hänseenden för att kunna definiera problem och besluta i ärenden (Jfr. Agevall 1994 sida 125). Om rolluppfattningen mellan politiker och ”ämbetsmän” är oklar eller gränsen mellan politik och förvaltning otydlig blir det problematiskt att ge praktisk innebörd åt begreppet ”politik”, vilka agerar då ”politiskt”? Det är problematiskt ur en ansvars-, lednings- och styrningssynpunkt men samtidigt ger dynamiken mellan de två ”sfärerna”, politik och förvaltning, positiva effekter. Den iögonfallande mest utpekade risken med ”politikens” gränsdragningsproblem är risken att politiker decimeras i sin roll till att endast ”segla med” i utvecklingen av verksamheten och inte driva förändring eller utveckling i densamma.

3 Förvaltningschef och ledare

Kommundirektören har en särskilt intressant position i egenskap av att vara förvaltningschef. Förvaltningschefen arbetar i nära relation till politikerna och har en unik ställning i kommunerna utan motsvarighet i någon annan organisation. Chefen ingår i ett ledningssystem i den kommunala organisationen samtidigt som de har det övergripande tjänstemanna ansvaret. Efter att politiker fattar beslut ansvarar förvaltningschefen för tolkningen, anpassningen och omformningen av den politiska styrningen i förvaltningen innan genomförandet i organisationen. Kommundirektören befinner sig i gränssnittet mellan politik och förvaltning, Blom menar dessutom att mycket av diskussionen kring förvaltningens position i kommunerna haft chefernas situation som utgångspunkt (1994 s. 17). Innan vi går vidare till nästa stycke är det några frågor och problem kring förvaltningschefskapet som vi kan bära med oss under läsningen av detta avsnitt.

Vid studier av förvaltningens ledarskap rör det sig nästan uteslutande om studier av chefer i offentliga organisationer (Se Utbult red. 2004; Tullberg i Holmberg – Henning 2003; Blom 1994; Lundquist 1993; Pollitt – Bouckhaert 2004). Detta är föga överraskande med tanke på att en chef utifrån sin formella position förväntas utöva ledarskap. Lundquist menar att två funktioner särskilt karakteriserar chefen i offentlig verksamhet, nämligen att han/hon ”ansvarar för en verksamhet inför någon” och att han/hon har underordnade (Lundquist 1993 sida 50 jfr. Blom 1994 sida 27). Det aktualiserar en diskussionen om chef- och ledarskap, kan man säga att ”management is leadership, the one referring to those who fulfill goals, the other to those who set them” (Wallach 1988 sida 1093)? Även om chefskapet inte är så oproblematiskt som Wallach antyder är frågan ändå ytterst relevant: är chefskap det samma som ledarskap? Forskningen ger inget entydigt svar utan det som både Blom och senare forskning velat framhäva är att chefs roll som ledare tenderar att försvagas (1994 sida 175-176) samtidigt avfärdar man inte chefen som ledare. Christensen menar likt Blom att ”the administrative leadership role” har förändrats till ”a more typical managerial role [...] this is potentially a more powerful role than the traditional one” (2001 sida 474). Den makt som Christensen avser är makt i förhållande till politiker i den demokratiska organisationen.

Innan vi går vidare behöver vi en diskussion kring chef- och ledarskap där jag samtidigt presenterar och problematiserar en modell över det offentliga toppscheffskapets funktioner. Det följs av en diskussion vilka lojaliteter chefen ställs inför i sin ledarroll utifrån olika förvaltningsskolor. Innan avslutningen om politikerrollen och förvaltningschefskapet kommer en genomgång av olika demokratiska krav som riktas mot chefen i en offentlig organisation.

3.1 Ledare och chef

En chef ska leda organisationen, åstadkomma resultat och bestämma i frågor som påverkar medarbetarna och deras arbetsvillkor. Chefen har oftast information om andra delar i organisationen och dess omvärld, vilket gör att han/hon har unika förutsättningar att påverka vad som sker. Även om chefen har en utpräglad egenmakt begränsas chefens möjligheter att påverka av demokratiska samt etiska normer (och ideal), dessutom av vad som kan motivera medarbetarna. I den kommunala organisationen är det ett samspel mellan förvaltningschef och medarbetare samt politiker och förvaltningschef. En arbetsorganisation är till för att samordna personers handlande, vanligtvis en hierarkiskt uppbyggd ledningsverksamhet med chefspositioner på olika nivåer. Viktig i en sådan ledningsverksamhet är chefspositionen som tar på sig samordningsuppgifter, företrädande av organisationens intressen inåt och utåt. I kommunal förvaltning hamnar förvaltningschefen mellan olika stolar eftersom chefen ska företräda den egna verksamheten utåt, förvaltningens intressen, samtidigt som han/hon inåt ska representera överordnades viljor och beslut, politikernas intressen. I förvaltningschefsrollen ingår att få förvaltningen och politiker att förstå varandras synpunkter, vilket innebär att han/hon kan hamna i motsatsställning till någon grupp. Denna rollkonflikt är både problematisk men nödvändig på så sätt att chefen både ansvarar för och leder organisationens verksamhet (Lennerlöf, Lennart m.fl. i Utbult, Mats red. 2004).

Chefskap och ledarskap betecknas ofta som liktydiga begrepp men det är inte så enkelt som att påstå att en chef är en ledare eller vice versa. Det finns en tydlig ambivalens mellan begreppen chefskap och ledarskap eftersom det i flera fall kan vara uppenbart att en person kan vara en ledare utan att vara chef och en person kan vara chef utan att de facto vara ledare (Blom 1994 sida 28-29 och jfr. Yukl 2002 sida 5). Ledare betecknar en relation mellan olika personer, chef åsyftar en position inom en organisation som vanligtvis innebär att en chef har underordnade (Jfr. Blom 1994 sida 23). Det förekommer undantag där en chef faktiskt inte har underordnade men enligt min mening är chefskapet en del i ett ledningssystem, en definition som utesluter denna form av undantag. Chefen ansvarar för att organisationen fungerar och genomför de beslut som tas. Inom chefens ansvarsområde ligger även organisationsutveckling och genomförande av riktlinjer som styr verksamheten.

Lundquist menar att ledare är den som har följare och särskilt följarskapet är centralt eftersom det avgör vilken som i praktiken är ledare, dvs. den som andra vill följa är ledare (Lundquist 1993 sida 60, se även sida 60-67). Förvaltningschefen har en position som chef i förhållande till alla underordnade, men strikt bedömt endast ledare för underordnade som är anhängare. Vilket inte betyder att chefen hindras från att utöva inflytande över underordnade. Det kan variera mellan situationer och tid om chefen faktiskt är ledare eller inte, dessutom kan olika dimensioner i utövandet av ledarskap präglade chefskapet (Se Öhman

2005). Det kommunala chefskapet innehåller två centrala funktioner som innefattar åtskillnaden av chefskap och ledarskap, nämligen ansvars- och ledarskapsfunktionen.

3.1.1 Förvaltningschefskapets funktioner

Blom använder en funktionsmodell där chefskapet utgörs av två funktioner nämligen ansvars- och ledarskapsfunktionen. Ansvarsfunktionen är huvudsakligen att chefen i egenskap som tjänsteman har ett mer eller mindre avgränsat ansvar för organisationens verksamhet. När ett ansvar åläggs någon är det viktigt att ställa frågan: vilken är förvaltningschefen ansvarig mot? Förvaltningschefen är som jag närmare kommer in på i avsnittet om demokratiska krav ansvarig inför sina överordnade, politikerna, men även andra, exempelvis medborgare. Ansvarsfunktionen kan därmed härledas ur synen på demokratiska krav eller vilka ansvaret riktas mot.

Chefens ledarfunktion syftar till ”att få de underordnade att bli villiga och gärna entusiastiska följare till sin chef, som i och med detta även blir de underordnades ledare”(Blom 1994 sida 47). Denna definition av ledarfunktionen har starka samband med min syn på ledarskap som en interaktiv relation mellan ledare och följare, i det här fallet en relation chef – underordnade. Uppgiften chefen har inom ledarfunktionen blir därmed att påbörja och sporra sina medarbetare för att få dem engagerade i det arbete och den utveckling som sker av organisationens verksamhet (Se Blom 1994 sida 22-47 samt Lundquist 1993 sida 50-65). Lennart Lundquist menar att en chef inom offentlig verksamhet i demokratin karakteriseras av att han/hon ansvarar för en verksamhet inför någon, nämligen inför den som givit honom de befogenheter rollen omfattar, dessutom att han/hon har underordnade (Lundquist 1993 sida 50). Dessa två karaktäristika utgör utgångspunkten i diskussionen kring ansvars- och ledarskapsfunktionen.

Det finns dock vissa problem med att diskutera ledarskap utifrån en schematisk funktionsmodell. Lundquist hävdar bestämt att i stället för att utgå ifrån komplicerade rollsammansättningar är det bättre att utgå ifrån s.k. chefsfunktioner (1993 sida 179). Därefter förfäktar han en klarare differentiering av olika ledarroller för att inte hamna i ett reduktionistiskt resonemang. Blom som utgått ifrån Lundquists funktionsmodell i sin studie om kommunalt chefskap framhäver att chefens roll som ledare tenderar att försvagas (1994 sida 175-176) samtidigt avfärdar hon inte chefen som ledare. Christensen menar likt Blom att ”the administrative leadership role” har förändrats till ”a more typical managerial role [...] this is potentially a more powerful role than the traditional one” (2001 sida 474). Jag ser dock ett avgörande problem med slutsatsen att chefs ledarskap tenderar att försvagas, nämligen att den syftar på utövandet av ledarskap. Det innebär att det faktiska ledarskapet, utövandet, har förändrats och att ledarskapet i chefsrollen därför tenderar att undervärderas. Lipshitz och Mann understryker utövandet vid rollindelningar och menar att skillnaden mellan chefer och ledare

inte ligger i vad de gör utan hur de utför identiska uppgifter (2005 sida 51). Risken med en funktionsmodell skulle alltså vara att undervärdera utövandet av ledarskap och närvaron av ledarskapet utifrån en formell position. Poängen med Lipshitz och Manns resonemang är att du inte kan avgöra om en chef utövar ledarskap genom en funktionsmodell eftersom en ledare i jämförelse med en chef kan utöva identiska uppgifter på olika sätt, utövandet av ledarskap bör alltså vara i centrum.

3.2 Förvaltningsskolor och ledaren

Kommundirektören har likt kommunstyrelsens ordförande ett förhållande till lagen, underordnade anställda eller medarbetare, medborgare eller intressenter samt överordnade politiker, utanför förvaltningen. Det finns fyra förvaltningsskolor, idealtyper, som på olika sätt väljer att prioritera relationernas betydelse för ledaren i förvaltningen. De fyra skolorna är ämbetsmannaskolan, politikerskolan, expertskolan och intressentskolan (Lundquist 1998 sida 106-110 samt Lundquist 1993 sida 105-124). Ämbetsmannaskolan betonar att förvaltningen är underställd lagen inte den nuvarande politiska majoritetens. Verkställande av politiska beslut ses som en neutral aktivitet, problem löses med lagens hjälp. Ledaren är därmed underordnad lagen för att tjäna ”staten” och det allmännas bästa, dvs. en pliktrogen ämbetsman. Politikerskolan ser förvaltningen som ett politiskt instrument för implementering av beslut. Ledarens uppgift är att handla i den politiska ledningens anda och ge politiska beslut största möjliga genomslag, dvs. en chef med politisk ideologi som merit, även kallad politruk (se Lundquist 1998 sida 148 om politruker). Expertskolan ser förvaltningens profession och expertkunskaper som avgörande för att fatta beslut. Det är förvaltningen som tar initiativ i egenskap av kunskap om organisering och ledning. Ledaren har en viktig roll för att lösa problem med professionens expertkunskaper samt bättre metoder för ledning och styrning, dvs. en intresseneutral expert på problemlösning (Jfr. Lundquist 1993 sida 114-122) och Blom 1994 som använder begreppen teknokrat eller direktör). Intressentskolan menar att de som är berörda av förvaltningsbeslut ska ha en aktiv roll i specificeringen av åtgärder. Ledarens uppgift blir att beakta de involverades intressen och väga deras synpunkter mot varandra, dvs. en neutral medlare. Denna tydliga uppdelning i fyra förvaltningsskolor utelämnar inte möjligheten att alla fyra roller kan närvara vid utövandet av ledarskapet i förvaltningen.

3.3 Demokratiska krav

I detta stycke söker vi svar på frågan om vilka demokratiska krav som riktas mot ledaren i en offentlig förvaltning? Demokratikraven mot en kommundirektör utgörs av två typer av krav, närmare bestämt processkrav och substanskrav. Processkraven betyder att den kommunala förvaltningen organiseras utifrån vissa demokratiska idéer eller principer. Substanskraven är krav som betonar innehållet

i förvaltningens sätt att arbeta och organisera sin verksamhet (Lundquist 1993 sida 86-92 samt Blom 1994 sida 32-34).

Processkraven kan enligt Blom och Lundquist sammanfattas, utifrån de demokratiska principer förvaltningen organiseras efter, i fyra kategorier:

- *Allmänna och fria val* av representanter, exempelvis kommunpolitiker genom kommunala val, utgör indirekt eller direkt legitimeringsgrund för den offentliga förvaltningen.

- Möjligheter till *medborgardeltagande* i förvaltningsprocesserna. Här blir den svenska förvaltningens korporatistiska drag tydliga med inslag av brukarinflytande, olika intressentgrupper samt kommunala folkomröstningar.

- *Öppenhet* mot omgivningen. Grundlagen fastslår, se RF 2:1, att medborgare ska ha rätt till att få och kunna skaffa sig information om förvaltningens verksamhet.

- *Fri- och rättigheter* för medborgarna ska beaktas. Dessa utgör ett grundläggande inslag i all offentlig verksamhet och därmed även i offentlig förvaltning, se RF.

Kommundirektören har en särskild roll vid tillgodoseende av processkraven, eftersom de gäller förvaltningens organisation som helhet. Alla anställda i förvaltningen är underkastade kraven. I förlängningen har därför kommundirektören det övergripande ansvaret för att kraven tillfredsställs.

Substanskraven kan i sin tur komprimeras till tre typer:

- *Lagens krav* vilka kan vara tydligt preciserade i regelverk eller formulerade som allmänna målsättningar i till exempel ramlagar.

- *Politikernas vilja* som kan relatera till viljan hos direktvalda politiska församlingar som till exempel kommunfullmäktige, till indirekt utsedda kollektiv såsom kommunstyrelse och nämnder, eller till individuella politiska rollinnehavare som exempelvis kommunalråd.

- *Medborgarnas vilja* är en komplex kategori eftersom medborgarna kan utgöras av olika grupper eller referera till olika allmänintressen. Dessutom kan det vara problematiskt att tillmötesgå krav från medborgare eftersom man måste tolka om det ger uttryck för ett allmänintresse eller ett s.k. särintresse.

Kommundirektören ska ta hänsyn till krav från politiker, såväl på central nivå som riksdag och regering som på kommunal nivå med nämnder och kommunpolitiker. Dessutom kommer krav ifrån centrala förvaltningsmyndigheter, lagar, förordningar och direktiv samt samhällsmedborgare. Sammantaget kan de krav som riktas mot förvaltningscheferna försätta dem i komplicerade situationer eftersom kraven kan vara dels svårtolkade men även motstridiga. Hanteringen av intressen eller målkonflikter ”är ofta en huvuduppgift för ledaren i den offentliga organisationen. Det hävdas att det är detta som är särarten hos offentligt ledarskap” (Lennerlöf i Utbult, Mats red. 2004 sida 50). De fyra förvaltningsskolorna ämbetsmän-, politiker-, expert- samt intressentskolan betonar alla olika lojaliteter i förhållande till olika demokratiska krav men de demokratiska kraven oavsett lojalitetsanspråk inverkar på kommundirektörens rolluppfattning och utövande av ledarskap.

4 Politik och förvaltning

Forskning kring relationen mellan det politiska ledarskapet och förvaltningens ledarskap i en demokratisk organisation betonar vikten av och problemet med att skilja på dessa två typer av ledarskap (Jfr. Öhman 2006). Forskningen visar på hur luddig gränsen är mellan politik och förvaltning, att relationen dessutom inte är hierarkiskt strukturerad till fördel för politiker. Förvaltningen eller lika ofta kallad byråkratin utpekas ofta som en central politisk arena och som en inflytelserik politisk aktör (Premfors m.fl. 2003 sida 31-45). Det centrala problemet med att sammanföra de två typerna av ledarskap är att rollerna liknar varandra (se Öhman 2006) så pass att gränsdragningen mellan politik och förvaltning kan upplevas som otydlig. Chefen som ledare i offentlig förvaltning leder förändringsarbetet i organisationen och är därmed ”involved in ‘politics’, even if they stay clear of ‘party politics’” (Pollitt – Bouckheart 2004 sida 144). Politiker ska styra med övergripande mål samtidigt ska chefen som ledare ha egna visioner. Resultatet blir en gråzon mellan politik och förvaltning där gränserna dem emellan löses upp (Nässén m.fl. i Utbult red. 2004 sida 72). Problemet som forskningen identifierar är ett glapp mellan vad politiska ledare respektive förvaltningens ledare förväntas göra och vad de faktiskt gör, dvs. åtskillnad mellan teori och praktik.

Olika roller diskuteras i forskningen av offentligt ledarskap samt hur dessa roller förändras. Införandet av nya management idéer eller styrningsideal har enligt Christensen förändrat båda ledarskapsrollerna, politikernas och chefernas, samt en förändring i deras relation till varandra (2001 sida 473). Han ser det dels som en förstärkning av chefens maktposition men även vad han kallar ”a symbiosis and alliance with political leaders” (2001 sida 474 jfr. Öhman 2006). Aberbach och Christensen menar att både politikernas och chefernas ledarskapsroller har blivit mer komplexa där de främst syftar på ledare inom förvaltningen som utsätts för ”cross-pressures [...] that they have to balance many considerations and interests that are increasingly inconsistent and difficult to reconcile” (2005 sida 241). Politikernas ledarroll blir med tanke på den oklara rollfördelningen mellan politik och förvaltning på liknande sätt utsatt för s.k. ”cross-pressures” eller vad Henning beskriver som karakteristiskt för offentligt ledarskap, nämligen målkonflikter (Henning i Holmberg – Henning 2003 Jfr. Blom 1994 36-45 samt Lundquist 1993 sida 105-124 om roller och krav). Konsekvensen blir, enligt Aberbach och Christensen, att ”administrative leaders can be seen as gaining influence and autonomy and strengthening their position relative to political leaders” (2005 sida 240).

Om politikerna lämnar över utvecklingsarbete, formulering av visioner och förändringsarbete till ledare i förvaltningen samtidigt som politiker lägger sig i det

administrativa arbetet, vad blir då kvar av politikernas respektive förvaltningens ledarskap? Vilken leder vem? Bergström menar att ”om teori och praktik inte stämmer överens måste vi kanske tänka om och inte fastna i illusioner” (Nässén i Utbult red. 2004 sida 73). Det Bergström betonar med denna kritik är att det politiska ledarskapet tenderar att bli ”reaktivt” och korrigerar förändringsarbete i efterhand i stället för att vara ”aktivt” (Bergström i Rothstein red. 2001 sida 186).

Inledningsvis kommer en diskussion kring förvaltningens maktrelation i förhållande till politiken utifrån olika perspektiv. Därefter diskuteras var i den politiska processen man kan identifiera förvaltningen som ”aktiv”. Avslutningsvis kommer en presentation av en modell över relationen mellan förvaltning och politik.

4.1 Förvaltningens maktkomponenter

Det klassiska problemet om relationen mellan politik och förvaltning bottnar i en misstro mot förvaltningens kunskapsövertag gentemot politiken. En bild av valda politiker som fångar av den otämjbara byråkratins kunskap. Det centrala är alltså den enskilda tjänstemannens kunskapsövertag som en maktresurs gentemot politiker. ”Politikernas beroende av tjänstemän med expertkunskaper riskerar att medföra att den politiska makten i verkligheten ligger hos experterna” (Bergström i Rothstein red. sida 178). Ytterligare två omständigheter brukar pekas ut när det gäller förvaltningens maktpotential i relation till politiker utöver förvaltningens kunskap om politikens substans och det är förvaltningens storlek som gör den svår att överblicka samt att förvaltningen har stabila tjänsteförhållanden där politiker kommer och går men tjänstemän sitter kvar (Lundquist 1992 sida 100-102 samt Premfors m.fl. 2003 sida 39-40).

När det gäller kunskapsövertaget i förhållande till politiker karakteriseras förvaltningschefskapet mer av en s.k. expertroll, men vad är problemet inom ramen för demokratin med en expertroll? Stephen Turner identifierar fem slags experter som hjälper oss att förstå hur expertproblematiken berör relationen mellan förvaltningschefer och politiker (2001). Kategori ett till och med tre är inte nämnvärt kontroversiella ur en demokratisk synvinkel eftersom stat och kommuner i stor utsträckning är neutrala i förhållande till dessa kategorier. Det är den fjärde och femte kategorin som utgör någon form av utmaning för demokratin (Se Turner 2001, jfr. även Lundquist 1993, Lundquist 1998 och Blom 1994). Båda är i regel finansierade, i alla fall subventionerade via skattemedel, av stat eller kommun. De två expertroller Turner understryker som ett problem för demokratin är experter vars publik är allmänheten men som härleder sitt stöd ifrån olika parter eller intressen vilka är intresserade av deras sakkunnighet och åsikter samt experter vars publik är byråkrater med ”oinskränkt makt”, exempelvis experter inom offentlig förvaltning vilkas uppfattningar betraktas som auktoritativa av tjänstemän (2001 sida 123-149).

Förvaltningschefen möter allmänheten och medborgare som kontaktperson, företrädare för sin förvaltning och därmed expert, samtidigt som han/hon företräder politikerna inåt i förvaltningen som chef och företrädare för de politiska besluten och programmen. Det är två sorters ”expertroll” som dels återspeglar förvaltningschefens positionens placering samt ”expertskapets” dimensioner för en chef i en demokratisk organisation.

Ur politisk synvinkel är inte problemet själva expertkunskapen utan det faktum att en aktör ”oinskränkt” kan använda denna expertkunskap. Då kommer vi åter in på diskussionen kring förvaltningens makt, även kallat tjänstemannavälde, där förvaltningschefen med sitt kunskapsövertag har maktkomponenter i relationen till politiker. Expertrollen som förvaltningschefen ges i dessa två kategorier är problematisk ur två aspekter: experter är ett problem om vi menar att deras kunskap är neutral och svår att ifrågasätta och om den inte kan anses vara neutral är det problematiskt om denna färgade kunskapen ligger bortom räckhåll för allmänhetens eller politikernas kapacitet (Jfr. Turner 2001 se även Zifcak 2000 sida 236-272).

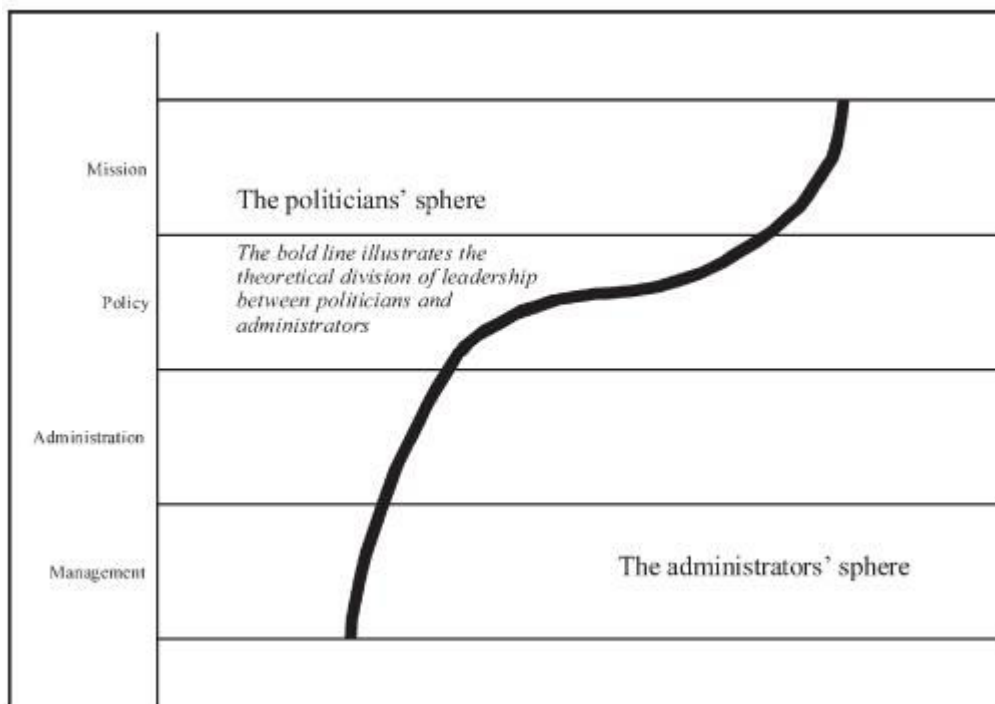
4.2 Den politiska processen och identifiering av förvaltningen

För att bättre förstå förvaltningens påverkan på politiker i den politiska processen är det viktigt att analysera hur förvaltningen agerar i olika stadier (Jfr. Lundquist 1992 och policyprocessen). Enligt Lundquist är det fyra huvudstadier där förvaltningen är en viktig aktör, nämligen initiering, beredning, implementering och efterkontroll (1992 sida 95-100). Det är inte ovanligt att förvaltningen tar initiativ inom sina verksamhetsområden även om demokratinormen utgår från att politiker, samhällsmedborgare eller intressenter tar initiativet. Initieringen kan spela en mycket viktig roll i en politisk process eftersom det i viss utsträckning bestämmer inriktningen på det fortsatta arbetet. Förvaltningen har ofta starka förutsättningar, i högre utsträckning än politiker, att initiera eftersom den har stor kompetens eller sakkunskap och nära kontakt med samhällsutvecklingen genom sin storlek och kontaktytor mot samhället. Tjänstemän åläggs ofta att bereda ärenden innan politiker fattar beslut och deras attityder väger tungt. I beredningen av politikernas beslutsfattande har förvaltningens tjänstemän ett mycket starkt maktinstrument. Implementeringen av politikernas beslut är den traditionella förvaltningsfunktionen. Politiker kan i högre eller lägre utsträckning styra förvaltningen i implementeringsstadiet men någon total politikerkontroll är det aldrig frågan om. Implementeringen medför att tjänstemännen får betydande tillfällen att slutligt påverka utformningen av den förda politiken (Se Sannerstedt i Rothstein red. 2001 om implementering). Det slutliga analysstadiet i den politiska processen är efterkontrollen (utvärdering) där förvaltningen ofta ”bestämmer evalueringskriterier, indikatorer, metoder och tolkar data och utformar evalueringsrapporten” där effekten blir ”att förvaltningen utvärderar huruvida dess

egen implementering av en viss styrning är bra eller dålig” (Lundquist 1992 sida 100). Förvaltningen kan därmed influera den återstyrning som blir resultatet av utvärderingen vilket i sin tur påverkar övriga stadier i den politiska processen.

4.3 Dikotomi och dualitet

Uppdelningen av den politiska processen i olika stadier likt de vi gjorde ovan, är en analytisk konstruktion. I en politisk praktik flyter de olika stadierna ihop och blir svåra att analysera enskilt. Beslutsfasen kan mycket väl fungera som initiering till nya beslut och beredningen kan även innebära utvärdering eller initiering. Hansen och Ejersbo presenterar en modell som i stället delar upp den politiska processen i fyra dimensioner: nämligen uppdrag (mission), policy, administration samt management. Modellen kallar de för ”Dichotomy-Duality” modellen eller fritt översatt Dikotomi och dualitets modellen (Se Hansen – Ejersbo 2002). ”The bold line in the Dichotomy-Duality-Model presented in [figur 1], divides the governing process into two work fields or spheres and represents a division of leadership between politicians and administrators” (2002 sida 735).



Figur 1: Dikotomi och Dualitetsmodellen (Hansen – Ejersbo 2002 sida 736)

De fyra dimensionerna gör det möjligt att bredda den klassiska rolluppdelningen mellan politiker och tjänstemän, framförallt i relation till chefskapet. Modellen visar hur politiker och tjänstemän delar på maktens ”dualitet” i varje dimension och avsåger sig därför möjligheten till en total politisk- eller tjänstemanna-monopolisering av makten. Den första dimensionen uppdrag (mission) betyder i korthet formulering av riktlinjer eller visioner, exempelvis beslut om att satsa på

eller lägga ner en verksamhet eller ändring av skatteuttaget. Policy inkluderar konkretisering av riktlinjerna till verksamheten samt formulering av budgeten och det är här konkreta beslut kring riktlinjer och visioner tas. Administration är helt enkelt service och utförande, dvs. leverans av service till allmänheten där klagomål från medborgarna behandlas och projekt samt verksamhet utvärderas. Den sista dimensionen management innefattar interna organisatoriska aktiviteter som arbetsledning, samordning av anställda, anställning av personal till särskilda enheter, personalens klagomål eller synpunkter osv. Varje dimension delas i sin tur upp mellan politikens och förvaltningens sfär. Uppdelningen visar hur flytande gränserna är mellan politik och förvaltning. Modellen understryker att relationen mellan politiker och förvaltning är en interaktion, för att förstå politikers handlande är vi tvungna att beakta förvaltningens handlande. Den visar också att beroendeförhållanden i relationen inte är tydligt fastställda, eftersom gränserna inom och mellan dimensionerna är flytande och överlappande. Hansen och Ejersbo menar att interaktionen mellan politiska ledare och förvaltningens ledare är som mest intensiv inom policy-dimensionen. ”Administrators will be involved in giving advice on policies and thereby potentially influence the policy [...] The way the interaction is carried out within the policy dimension may spill over to other dimensions” (2002 sida 737). Sammantaget ger dikotomi och dualitetsmodellen en mer mångfacetterad och djupare bild av hur den politiska processen ser ut i förhållande till politikers och förvaltningschefers ledarskap än den klassiska modellen.

5 Vingar som bär och management by walking around

Grunden för analysen är de intervjuer jag genomfört med kommunstyrelsens ordförande Jens Åberg och kommundirektör Paul Kowalski i Sölvesborgs kommun samt kommunstyrelsens ordförande Sven-Åke Svensson och kommundirektör Bengt Mattsson i Karlshamns kommun. Först ska jag klargöra att det inte är okomplicerat att analysera eller diskutera likheter och skillnader eftersom en likhet ur en annan aspekt kan vara en skillnad. För att kunna jämföra mellan det politiska ledarskapet och förvaltningens ledarskap krävs någon form av principiell diskussion samt anknytning till den teoretiska diskussion jag presenterat tidigare. Inledningsvis kommer därför ett avsnitt om kommunikation som ledarskapsprocess där jag konstruerar en figur av ”möjliggörande element” och potentialen i ledarskapsprocessen. Därefter diskuteras ledarskap som en kollektiv process och förankring av ledarskapet som en legitimitetssträvan i organisationen. Nästa avsnitt diskuterar hur politisk ideologi är grunden för kommunalrådets ledarskap men även inverkar på kommundirektörens ledarskap. Avsnittet avslutas med en diskussion kring att kontinuiteten i det politiska ledarskapet och förvaltningens toppledarskap de facto är till fördel för politiker. Därefter kommer ett stycke om den oklara gränsen mellan politik och förvaltning och vad den betyder för ledarskapet, det avslutas med en diskussion kring anomi. Analysen avslutas med en problematisering av den personliga relationen mellan kommunalråd och kommundirektör.

5.1 Kommunikation som ledarskapsprocess

Först kan det upplevas som banalt att säga att kommunikationen är avgörande för utövandet av ledarskap, det är snarare en självklarhet, men det som varit av elementärt intresse är hur både kommunalråden och kommundirektörerna betonat kommunikationen som en ”ledarskapsprocess”. Denna diskussion är betydelsefull även för kommande avsnitt. Kowalski menar exempelvis att samtalet är grundläggande i utövandet av ledarskap:

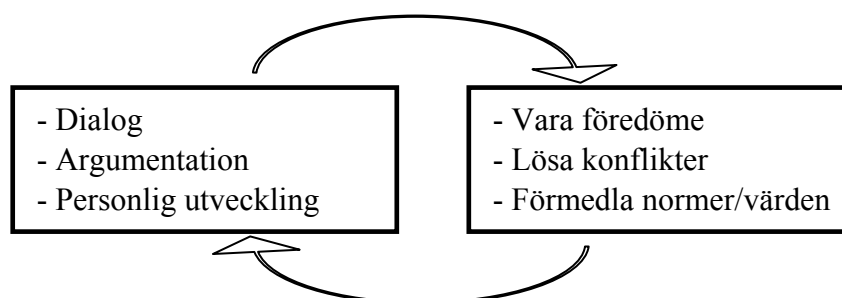
Det är det att jag lyssnar att jag gärna vill höra andras uppfattningar och argumentera. Att ge det goda samtalet utrymme, då utvecklar du verksamheten, du utvecklar medarbetarna och du utvecklar organisationen. Det är så jädra enkelt många gånger, genom att bara våga prata. [...] Jag är precis lika rädd för konflikter som alla människor, skillnaden är att man gärna får vara rädd för konflikter men att man måste ändå ge sig in i dom. Det är väl det som är nackdelen med att vara ledare,

man är den som förväntas ta tag i konflikter och lösa dem. Det är inte alltid så roligt. Man måste vara ett föredöme, inte stå bakom och peka vart dom ska gå utan man får faktiskt gå den riktningen själv först. [...] Det finns inga enkla vägar till framgång, utan det handlar om att skapa förtroende.

Här illustrerar Kowalski vad som utgör ”kommunikationen som ledarskapsprocess” genom att betona dialog, argumentation och personlig utveckling. Vad som gör dessa tre element till en ledarskapsprocess är att de inte handlar om tanklöst samtalande. Dialogen innebär i enklaste fall tvåvägskommunikation där parterna inbördes lyssnar och för fram sina ståndpunkter. Argumentationen framhäver kommunikationen som en dialektisk process av dialog och samtal. Personlig utveckling belyser kommunikationen som en utvecklande process för personerna berörda samt präglade av ledarskapet. Principiellt handlar det om att via kommunikationen som en ledarskapsprocess vara ett föredöme, lösa konflikter samt förmedla normer och värden. Mattsson understryker förmedlingen av normer och värden genom ”samtalet”:

Sen har vi ägardialog kontinuerligt med alla våra bolag, vi har ägardialog med alla våra nämndspresidier och förvaltningsledningar. Det är ett sätt att styra på det sättet. Vi har också kommunkoncerträffar där kommunalrådet och jag kallar till de här träffarna där vi bjuder in nämndspresidier, alltså ordförande, vice ordförande och förvaltningschefer i alla enheter plus ordförandena i våra bolag, vd:ar och stabschefer. Då är vi ungefär 75 personer där vi jobbar med helheten samt styr med våra visioner och mål. [...] Man kan inte skriva mejl och skriva alla instruktioner till varandra utan man måste ha en mänsklig dialog. Mitt skarpaste verktyg är samtalet, det använder jag i mitt ledarskap. [...] Sen påverkar man naturligtvis i sitt sätt att vara och att arbeta. Möjligheten att sitta med vid olika forum och dialoger.

Citatet visar hur förmedling av värden och normer eller ”visioner och mål” utgör en grund för utövandet av ledarskap samt att man ”påverkar i sitt sätt att vara”. Denna formulering är gemensam för alla intervjuade att man genom sitt föredöme utövar ledarskap, en form av etisk och moralisk konkretisering av ledarskapet.



Figur 2: Kommunikation som ledarskapsprocess. Den vänstra boxen med ”dialog”, ”argumentation” samt ”personlig utveckling” belyser möjliggörande element i ledarskapet. Den högra boxen med ”vara föredöme”, ”lösa konflikter” och ”förmedla normer/värden” visar på potentialen i ledarskapsprocessen. Pilarna illustrerar att det är en process med verkan och återverkan utan kronologisk ordning, de pekar alltså inte ut något orsak – effekt samband.

Figur 2 ska inte uppfattas som en komplett taxonomi över kommunikation i utövandet av ledarskapet utan är mer en analytisk renodling av vissa kommunikativa delar av ledarskapsprocessen. Åberg, likt Mattsson, framhäver i sin diskussion om det politiska ledarskapet förmedling av normer och värden samt argumentation som element i ledarskapsprocessen:

I det politiska ledarskapet gentemot tjänstemännen så är det nog att kunna visa och argumentera varför vi gör så eller så samt att skapa en respekt att inte hänga ut tjänstemän för att man gör några fel, för att man skriver på ett, som vi kan tycka, galet sätt. Det politiska ledarskapet ska leda till att tjänstemännen känner att man har en stor integritet.

Det gäller att kunna ”visa och argumentera” samt att förmedla värden, ”respekt”, för att tjänstemän ska känna integritet. Svensson menar att likheten i kommunikationen som ledarskapsprocess mellan han och kommunidirektör Mattsson ”ligger i det att han i samma mån som jag måste kunna ge dom bilder av vad det är vi vill åstadkomma. Han kanske gör det på ett annat vis, vi är olika personer, men samtidigt kan inte han använda samma språkbruk som jag. Jag har mitt politiska språk och politiska visioner han har ett verkställighetsansvar som inte ska utgå ifrån några andra värderingar än de som är beslutade om”. Svensson visar på en viktig poäng att i vilken utsträckning de olika elementen i kommunikationen som ledarskapsprocess betonas varierar mellan person och rollpreferenser utifrån formell position.

5.2 Kollektiv process

Följarskapet och omgivningen spelar en avgörande roll för ledarskapets möjligheter och begränsningar. Vi återvänder till Elgies resonemang om att det politiska ledarskapet formas av det institutionella sammanhanget och samhällets krav. Intervjupersonerna likt Elgie ger uttryck för att ledaren inte är en autonom aktör med fritt spelrum att prägla sin omgivning. Ledarskapet praktiska innehåll utgörs av en interaktion mellan ledaren, följarna och omgivningen. Svensson understryker att man ”inte är till för sig själv som ledare”:

Det kan jag känna ibland, att man är tidigt ute i en fråga, opinionen är inte riktigt med. Då är det rätt svårt att driva en fråga. Det är kanske många gånger en nackdel för ledare eller personer i ledande ställning att tiden inte alltid är mogen. [...] Sen får man ge och ta, att hela tiden säga att blir det inte som jag vill då skiter jag i detta, det duger inte, man måste var kompromissvillig. Kan jag inte ta två steg framåt kan jag i alla fall ta ett steg på den resa jag tycker är viktig och när det steget är taget kan jag ta många flera för att andra ser att det här var inte så tokigt. Det är viktigt att ha människor med sig, för utan människor går det inte, man är inte till för sig själv som ledare. Jag utgår ifrån mitt parti och mitt partis idéer, alla har inte exakt samma syn på det. Det är beroende av vilket perspektiv du ser frågor utifrån, en äldre ser annorlunda på det än en yngre, en barnfamilj ser annorlunda på det än en

ensamstående. Därför får man lyssna in de olika synsätten, finna en väg där de flesta kan följa med. Det är det som är den praktiska politiken.

Ledarskapet är en kollektiv process av interaktion mellan ledaren, följarna och omgivningen eller kontexten. Det går som Svensson påpekar inte att peka ut någon särskild del av ledarskapet som särskilt utmärkande eller avgörande utan de är intrikat sammanlänkade, ”utan människor går det inte”. Det politiska ledarskapet är beroende av partiets stöd eller som Åberg säger att:

Det finns en styrka i en sådan backup. Hela den här institutionen kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande ska skapa sådana förutsättningar. HSB brukar vi kallas för: Han eller hon som bestämmer. Det är lite elakt det där också, för vi fattar ju alltid kollektiva beslut. Men det gäller många gånger då att vi ska fatta ett sådant beslut.

Den kollektiva processen begränsar eller möjliggör för ledaren. Svensson menar att ”om jag inte har starkt förtroende ifrån partiet då påverkar det mitt ledarskap. En stark ledare vågar göra mera. En stark ledare vågar utmana. En stark ledare som utövar sitt förtroende rätt kan fånga fler till sig”. Även om vi kan beteckna ledarskapet som en kollektiv process vad säger det oss om politikernas respektive förvaltningens ledarskap? Ett svar på frågan är att båda ledarskap utgörs av en kollektiv process men utifrån olika kollektiv med skilda organisatoriska imperativ. Kowalski framhåller att han är ledare för ett chefskollektiv:

Det blir ett chefskollektiv som jag jobbar mest med. [...] Det finns vissa svåra personalfrågor som kan slita något oerhört, men då gäller det att du har en omgivning som backar upp dig. Är du omstridd då och bara väntar på att få en smäll, då får du stryk. Du måste vara trygg i ditt ledarskap när något sådant inträffar. Är du tidigare ifrågasatt i ditt ledarskap då, då kan man torska.

Ledarskapet är så att säga en kollektiv process format av ledaren, följarna och omgivningen. När kommundirektör Kowalski hänvisar till omgivningen, rör det sig både om hans s.k. chefskollektiv och förvaltningen men även det politiska kollektivet. Därmed kommer vi in på en diskussion kring ledarskapet och förankring.

5.2.1 Förankring

Legitimitet är ett nyckelord som sammanfattar ledarskapets förankringsprocess i en organisation. ”Jens har ett oerhört mycket större inflytande på samhällsutvecklingen än vad jag har, det ska han ha, han är folkvald. Jag ska genomföra det han har beslutat. Det är en bra ordning, en trygg samhällsordning. Den representativa demokratin fungerar. De beslut jag fattar, de fattar jag därför någon har bett mig fatta dem, det är den politiska ledningens uppdrag”. Kowalski framhäver utövandet av ledarskap som legitimitetsgrundat utifrån förankringen hos den politiska ledningen. Åberg påpekar att det handlar om förtroende, ”vi har förtroende för att tjänstemännen ska genomföra och gör de inte det, då har de

inget förtroende längre. En chefstjänsteman utan förtroende från den politiska ledningen är ingen chefstjänsteman”. På samma sätt diskuterar Mattsson hans och politikernas förankringsprocess:

För den politiske ledaren är det oerhört viktigt att vara professionell och ha ”fingerspets gefühl” för vad medborgarna vill ha ut. Medborgarna har röstat på ett antal politiker för att de har presenterat ett förslag på hur de vill utveckla Karlshamn. Det är det övergripande budskapet och då gäller det för politiken att stämma av vad medborgarna vill. Tjänstemannaperspektivet och min roll är att tolka detta, se till att organisationen är så effektiv som möjligt och att medborgare samt politiker får ut så mycket som möjligt utifrån de beslut som de har tagit om hur de vill bygga det goda Karlshamn.

Då återkommer vi till de tre förankringsprocesser en förtroendevald har för att problematisera citatet, kontakter med partiet, andra partier samt förvaltningen. Den kontakt som återkommer hos de intervjuade, nämligen medborgarkontakten, är ingen praktisk förankringsprocess i den bemärkelsen att den påverkar utövandet av ledarskap. Legitimiteten hämtar både den politiska ledaren och kommundirektören hos den politiska ledningen eller partierna. Partierna blir i praktiken en symbol för medborgarkontakt och medborgarnas intresse. Kommundirektörerna betonar med samma emfas, som politikerna i sina intervjuer underströk förankring hos medborgarna genom partiet, förhållandet till lagar, regler samt professionen i sin förankringsprocess. Åberg menar bestämt att utövandet av ledarskap dels består utav ”att ha en förankring i partiet, det är det viktigaste, har man inte det så är man ifrågasatt”. Svensson betonar på ett liknande sätt förankringen hos partiet när han menar att:

Jag har fått ett uppdrag utifrån mitt partis idéer. Nu är det ganska speciellt här eftersom det är både kristdemokrater och folkpartister som vi regerar tillsammans med under denna mandatperiod. Utöver de idéer mitt parti har måste jag lyssna in de andra partierna, så att vi kommer överens och kan lägga förslag. Rollen som ledare är att försöka få ihop detta. [...] I det här fallet är det vad allmänheten vill ha och vad det är de skulle reagera kraftigt mot, är det rätt tid att lägga förslaget nu? Kommer partierna att kunna enas om det här, får vi igenom detta eller kommer det bara bli tjafs? Min roll som ledare är att visa vägen, visa på ett mål, kunna navigera och ge organisationen trygghet i att det går framåt, men också en fasthet i att det här tror vi på.

De tre förankringsprocesserna jag presenterade tidigare, understryks alla i mindre eller högre utsträckning av de intervjuade och det är inte en fråga om att klargöra vilken som prioriteras utan att förstå utövandet av ledarskap utifrån en förankringsprocess. Kommunalrådets och kommundirektörernas förankringsprocesser i ledarskapet kan inte nämnvärt sägas avspegla varandra, bådas ledarskap är beroende av olika förankringsprocesser i sitt ledarskap men de har en gemensam beröringspunkt och det är legitimitetssträvandet.

5.3 Vingar som bär och management by walking around

Det finns en avgörande skillnad i en politiskt styrd organisation mellan den politiska ledaren och förvaltningens ledarskap, nämligen politisk ideologi. Kommunalrådet har en politisk ideologi att grunda sitt utövande av ledarskap på, kommundirektören kan visserligen ha en politisk ideologisk ståndpunkt men den kan inte bli lika framträdande i ledarskapet som hos kommunalrådet. Svensson menar att ideologi är likt vingar som bär:

Man ska vara besjälad av en idé. Det lyfter väldigt mycket om man har en idé om hur man vill göra. Jag tror det bär en ganska långt om man har en idé som man tror på, så är det också med idrottsledare eller andra ledare. Det är vingar på något sätt som bär en i ens ledarskap. Sen måste man kunna lyssna och ta beslut som ibland är obekväma samt ha integritet och en vilja, så att man inte alltid viker sig för trycket ifrån olika håll.

Svensson fortsätter och menar att utövandet av ledarskap som politiker handlar om att genomföra ett uppdrag där han bärs upp av sina politiska idéer som Karlshamnsborna har valt. Han anser att ”det är viktigt att man håller på sina värderingar och att man vågar ha kurage, integritet och vilja”. Åberg diskuterar också den politiska ideologin som en grund att stå på:

Det är liksom grunden. Det är att genomföra de handlingsprogram som är tagna och håller man sig till det så är det ganska lätt att leda en organisation, för det är den plattformen man står på, som till syvende och sist grundar sig på ett kollektivt beslut. Men det kan behövas argumentation även för det.

Den politiska ideologin är grunden för kommunalrådet i utövandet av ledarskap men citatet tar även upp vår tidigare diskussion om kommunikation samt att ledarskapet är en kollektiv process. Kommundirektören har kanske inte den politiska ideologin som grund i ledarskapet men befinner sig inte i ett politiskt vakuum:

Jag har inga problem att vara lojal mot de politiska beslut som fattas. Jag kan visserligen reservera mig men det kan man inte göra i all evighet för då kan man inte vara kommundirektör. [...] Man måste tycka att det man gör är rätt och riktigt.

Bengt Mattsson

Intervjupersonerna kommer alla in på att det speciella med chefläderskapet för kommundirektören är att man som Svensson uttrycker det får ”verkställa det som man kanske inte har som politiska ideal själv”. Kommundirektören har ett ansvar utifrån sin position att verkställa politiska beslut:

Kommundirektören har ett uttalat ansvar för förvaltningen och genomförandet av politiska beslut.[...] Det ligger i chefsledarskapet att genomföra sådana beslut som man inte tycker om. Jag behöver aldrig fatta beslut som jag inte tycker om egentligen. Okej, att dra ner på verksamhet är aldrig roligt, men det baseras ofta på en ekonomisk verklighet.

Jens Åberg

Innan vi går över till nästa avsnitt om kontinuitet tänker jag diskutera kommundirektörens ledarroll där intervjupersonerna betonar den formella positionen i ledarskapet, en ansvarsfunktion utifrån Lundquists terminologi. Samtidigt finns det en tydlig medvetenhet om att det finns en motsättning i de båda utgångspunkterna, politisk ideologi och formell position. Kowalski tycker inte att man får ”se det som ett bekymmer. Det borde givetvis inte påverka sen är man inte mer än människa, varje människa är en politisk individ”. Under intervjun diskuterade vi olika forum vari han deltog som ledare där tog han upp att ”den här situationen när vi sitter med stängd dörr som vi gör nu är mycket ovanlig för mig, jag rör på mig mycket i huset. Management by walking around är aldrig fel och bra för ryggen”.

5.3.1 Kontinuitet

En av de traditionella fördelarna ur maktsynpunkt för förvaltningen i förhållande till politiken är kontinuiteten, tjänstemän sitter kvar medan politiker kommer och går. Intervjupersonerna visar dock på en annan bild när det gäller toppledarskapet på kommunal nivå. Vi snuddade vid resonemanget tidigare när det gällde diskussionen om ideologi och formell position när intervjupersonerna tog upp att kommundirektören till en viss gräns kunde förlika sig med den politiska viljan, annars kunde man inte jobba i en politiskt styrd organisation. Båda kommundirektörerna förklarade att de tidigare hade bytt chefsjobb efter ett antal år.

Jag har också funderat på varför jag har de olika jobben som jag har? Jag har kommit till många olika bolag som haft röda siffror och dålig organisation, alltså är jag troligtvis rätt stark på att analysera en verksamhet, vad som behöver göras för att den ska bli bättre. Sen har jag inte väldigt lång uthållighet, utan jag är entreprenören som driver på.

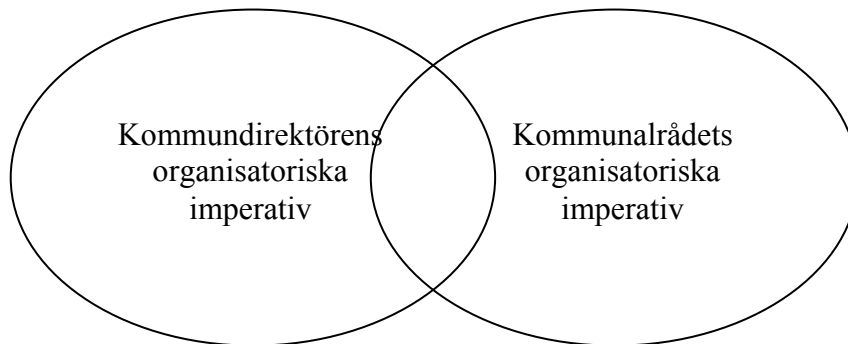
Bengt Mattsson

Det går stick i stäv med den traditionella synen på stabila tjänstemannaförhållanden inom förvaltningen. Jag tänker inte sträcka ut resonemanget till att bli ett generellt antagande om tjänstemannens anställningsförhållanden, men det är särskilt intressant ur maktsynpunkt eftersom kontinuiteten i det politiska ledarskapet och förvaltningens toppledarskap de facto är till fördel för politiker. Åberg berättar exempelvis att han under sin tid som kommunalråd haft ett antal kommundirektörer och de två tidigare inte sa upp sig självmant. Utifrån vårt

tidigare resonemang om politikers ideologi som grund för ledarskapet är det inte förvånansvärt att innehavaren av förvaltningens toppledarskap är mer skiftande.

5.4 Dikotomi och dualitet

Dikotomi och dualitetsmodellen innebär att det är oklart var gränssnittet går mellan politik och förvaltning i en politisk praktik. Tidigare diskuterade vi hur både det politiska och förvaltningens ledarskap utgörs av en kollektiv process men utifrån olika kollektiv med skilda organisatoriska imperativ. Det oklara gränssnittet skulle delvis kunna vara en produkt av att de olika organisatoriska imperativen till viss del överlappar varandra (Jfr. Öhman 2006 om hur politikers och förvaltningschefers roller gränsar till varandra).



Figur 3: Hur kommundirektörens och kommunalrådets organisatoriska imperativ gränsar till varandra i en politisk praktik.

Figur 3 visar hur kommundirektörens och kommunalrådets organisatoriska imperativ gränsar till varandra i en politisk praktik. När de organisatoriska imperativen överlappar varandra i gränssnittet mellan politik och förvaltning kan de till viss del förklara varför förvaltningens ledare ibland känner att de blir politiker och vice versa. Intervjupersonerna talar frekvent om att gå på gränsen mellan politik och förvaltning, man är i den grå zonen eller trampar på varandras område m.m. Åberg menar att ”allting i den kommunala världen är politik, en kommun är en politisk organisation och ingenting annat. Sen har vi ett antal tjänstemän, var och en expert på sitt område som ska hjälpa till att lägga fram underlag till beslut, som inte ska tycka egentligen utan lägga fram fakta. Här skär det sig ibland, även tjänstemän har uppfattningar om saker och ting. Ibland, det händer inte ofta, kan det hända att tjänstemännen gör politiska ställningstaganden”. Den s.k. gråzonen mellan politik och förvaltning tenderar att bli svårare att avgränsa högre upp i den kommunala organisationshierarkin och det gäller i högsta grad ledarskapet:

Var går den här gråzonen, där man är inne och springer om varandra? Det är omöjligt ibland att diskutera en sak och säga så här att det där är stadsarkitektens arbete, det får du inte tycka i. Det blir väldigt lustigt, men man tar inte över några

beslut. [...] Utan tycker man en viss sak är viktig, då kanske man säger det att hur har ni tänkt att göra med det och det. Det innebär inte att vi ska anställa Nisse eller Stina och vilket tvättmedel vi ska använda. Det berör den grå zonen mellan politik och verkställighet att vi ibland ska ha synpunkter på hur den politiska idén ska förverkligas.

Sven-Åke Svensson

Det är vid frågor av principiell karaktär som gråzonen aktualiseras i ledarskapet. ”Mina politiker får gärna ha synpunkter på min operativa verksamhet och jag tillåts ha synpunkter på deras olika saker, det finns en s.k. gråzon skulle jag vilja säga. Jag har svårt att se att det finns en knivskarp gräns”. Mattson diskuterar även han i termer av en gråzon mellan politik och förvaltning. Intervjupersonerna ger uttryck för att balansgången i gråzonen kan vara till nackdel för båda parter medan det särskilt understryks att ”det får inte vara så att vi tjänstemän tar över politikers uppgift” som Kowalski uttryckte det.

Jag tror det är mer acceptabelt ur allmänhetens ögon att jag har en synpunkt på var daghemmet ska ligga, trots att stadsarkitekten har sagt att det bli bra, än att Bengt Mattsson skulle sagt att det är alldeles förkastligt om vi gav ett bidrag eller något liknande. Då har han politiserat sig, där tror jag risken är mycket större att man skulle förlora förtroende än om jag gick in och tyckte till om en praktisk sak. Det tror jag bestämt.

Sven-Åke Svensson

Åberg talar också om risken med att politiker blir halva tjänstemän. ”Det är väldigt lätt hänt att man som förtroendevald allierar sig med förvaltningen”, då frångår man förtroenderollen som politiker. Samtidigt har Åberg upplevt ”tjänstemän som tycker att jag som kommunstyrelsens ordförande har varit kommunkansliets politiska företrädare, men rollen som kommunstyrelsens ordförande är inte att företräda någon kommunal förvaltning”.

5.4.1 Anomi

Skilda organisatoriska imperativ gör rågången mellan politik och förvaltning problematisk. Politiker har politisk ideologi att grunda utövandet av ledarskap på medan kommundirektören inte får göra aktiva politiska ställningstaganden i sitt utövande av ledarskap. Sammantaget för ledarskapet innebär det en outtalad risk, särskilt för en ledare i gränssnittet mellan politik och förvaltning men till viss del även för den politiska ledaren, ett tillstånd av anomi. En gråzon mellan politik och förvaltning där varken den politiska ledaren eller förvaltningens ledare interaktivt kan mötas utifrån sina organisatoriska imperativer riskerar att medföra anomi. Anomi är ett begrepp som introducerades i samhällsvetenskapen av Emile Durkheim i hans verk ”Självmodet” och betecknar ett tillstånd med brist på mening. Utifrån ett statsvetenskapligt ledarskapsperspektiv innebär anomi att ledaren inte vet ”what to think” (Jfr. Lundquist 1993 sida 143). Exempelvis om

kommundirektören ständigt tvingas stödja avgörande beslut som han inte personligen gillar kan resultatet bli ett anomiskt tillstånd. Det skulle kunna vara ett anomiskt tillstånd Mattsson målar upp när han säger att ”jag kan visserligen reservera mig men det kan man inte göra i all evighet för då kan man inte vara kommundirektör”. Det anomiska tillståndet skulle innebära att det saknas en koppling eller återkoppling mellan de ”möjliggörande elementen” och potentialen i kommunikationen som ledarskapsprocess. Anomi kväver även den kollektiva processen och förankring av ledarskapet i organisationen som i praktiken uttrycks som ett hot mot tillgodoseendet av process- och substanskraven inom ramen för demokratin.

5.5 Personlig relation

Både kommundirektörerna och kommunalråden framhäver den personliga relationen dem emellan som central för utövandet av deras ledarskap i den kommunala organisationen:

Vi har goda personliga relationer, vi kan jobba bra ihop. Vi kan vara ärliga, raka och öppna med varandra, kommunalrådet och jag. Det är en oerhört viktig relation för mig som kommundirektör. [...] Det är viktigt annars kommer det aldrig att fungera bra. Sen är det viktigt att hela tiden stämma av vad kommunalrådet gör och vad jag gör, vi ska inte jobba dubbelt och vi ska inte klampa in på varandras områden.

Bengt Mattsson

Ärlighet och öppenhet ligger som grund för relationen, vilket Åberg starkt betonar när han säger att ”det är oerhört viktigt att man är ärlig, att man varken försöker föra kommunstyrelsens ordförande eller kommunstyrelsen bakom ljuset samt att trixa och ha sig, det är öppna kort som gäller”. Den personliga relationen är ytterst central i deras respektive ledarskap, vilken grundas på ärlighet och trovärdighet, dessutom kräver relationen respekt för varandras roller:

Så länge jag är trovärdig ökar mitt inflytande. Den dag jag ljuger för min omgivning eller min politiska ledning, då är det kört. [...] Det är en fördel om det finns en personkemi och en ömsesidig respekt för varandras roller utan den fungerar det inte.

Paul Kowalski

Den personliga relationen är intressant inom ramen för demokratin med tanke på utövandet av ledarskap ur två aspekter, nämligen kommundirektören som central förbindelse med ”verkställigheten” samt ur ett autonomiperspektiv. Kommun- direktören fungerar till viss del som en brygga för politiker in i förvaltningen eller ”verkställigheten”, vilket kan medföra att det politiska ledarskapet riskerar att bli avhängigt utvecklingen av den personliga relationen. Exempelvis förklarade Åberg att det går ”absolut aldrig att ha en strid mellan ett kommunalråd och en kommundirektör”. En stark personlig relation mellan kommundirektör respektive

kommunalråd skulle kunna innebära problem med autonomin vid utövandet av ledarskap.

6 Slutsats med avslutande reflektioner

Kommunikationen som ledarskapsprocess är central vid utövandet av ledarskap där jag konstruerat en figur för att sammanfatta de ”möjliggörande elementen” och potentialen i ledarskapsprocessen. Potentialen innebär att via kommunikationen som en ledarskapsprocess vara ett föredöme, lösa konflikter samt förmedla normer och värden. Ledarskapets praktiska innehåll utgörs av en interaktion mellan ledaren, följarna och omgivningen, dvs. en kollektiv process som begränsar och möjliggör för ledaren. Förankringen av ledarskapet i organisationen är ett uttryck för legitimitetssträvan. Kommunalråden betonade särskilt förankring hos medborgarna genom partiet i sin förankringsprocess medan kommundirektören underströk förankring genom lagar, regler samt professionen.

Kommundirektören kan ha en politisk ideologisk ståndpunkt men den kan inte bli framträdande i ledarskapet, kommunalrådet däremot har en politisk ideologi att grunda sitt utövande av ledarskap på. Kontinuiteten i toppledarskapet på kommunal nivå är särskilt intressant ur maktsynpunkt eftersom kontinuiteten i det politiska ledarskapet och förvaltningens toppledarskap de facto är till fördel för politiker. Kommundirektörerna förklarade att de efter ett antal år bytt chefsjobb, i motsättning till den traditionella synen att tjänstemän sitter kvar medan politiker kommer och går.

Det oklara gränssnittet mellan politik och förvaltning som dikotomi och dualitetsmodellen antyder skulle delvis kunna vara en produkt av att kommundirektörens respektive kommunalrådets olika organisatoriska imperativer till viss del gränsar till varandra. Intervjupersonerna ger uttryck för att balansgången mellan politik och förvaltning kan vara till nackdel för båda parter, men att det är en större våda inom ramen för demokratin om kommundirektören ”politiserar sig”. Det finns en outtalad risk med denna problematik, särskilt för en ledare i gränssnittet mellan politik och förvaltning men till viss del även för den politiska ledaren, nämligen ett tillstånd av anomi. Det anomiska tillståndet kväver förankringen av ledarskapet och kommunikationen som ledarskapsprocess, vilket i praktiken skulle innebära ett hot mot tillgodoseendet av de demokratiska process- och substanskraven. Både kommundirektörerna och kommunalråden framhäver den personliga relationen dem emellan som central för utövandet av deras ledarskap, vilket kan medföra att det politiska ledarskapet riskerar att bli avhängigt utvecklingen av den personliga relationen samt autonomiproblem.

I analysen svarar jag på mina frågeställningar och har därmed uppnått mitt syfte med studien. Resultatet av min analys gör att jag vill ställa några övergripande frågor att fundera över. Man kan till exempel fråga sig vilket egentligt inflytande

toppledarskapet har inom ramen för demokratin om det till viss del är beroende av en personlig relation? På samma sätt kan man fråga sig om gränssnittet mellan politik och förvaltning går att bestämma och i så fall, vilket mervärde medför det inom ramen för demokratin? Jag betraktar därför toppledarskapet i gränssnittet mellan politik och förvaltning som en form av syntes mellan de två s.k. organisatoriska imperativerna, dvs. en form av kompromiss mellan byråkrati och demokrati. Därmed inte sagt att det inte innebär några utmaningar, bl.a. anomi eller autonomiproblem, men det betyder också en potentiell förstärkning av särskilda demokratiideal. Om toppledarskapet kretsar kring en oklar gräns mellan politik och förvaltning medför det potentiellt, särskilt kring principiella frågor utan koppling till politiska ideal eller bilder av det allmänna bästa, att man stärker demokratiska värden såsom representation, deltagande och deliberation. Detta resonemang är statsvetenskapligt intressant därför att det problematiserar ledarskapets faktiska inflytande inom ramen för demokratin. Därför kan man fråga sig om det politiska respektive förvaltningens ledarskap inom ramen för demokratin är ett resultat av demokratin eller producerande av demokratin?

7 Referenser

Aberbach, Joel D. – Christensen, Tom, 2005. *Citizens and Consumers – An NPM dilemma*, Public Management Review, nr 2, s.225-245.

Agevall, Lena, 1994. *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund Political Studies 84.

Alvesson, Mats, 1996. *Leadership Studies: From Procedure and Abstraction to Reflexivity and Situation*, Leadership Quarterly, nr 4, s. 455-486.

Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Bergström, Tomas, 2001. *En förvaltning i demokratins tjänst?*, s. 176-192 i Rothstein, Bo (red.), 2001. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Blom, Agnetha P., 1994. *Kommunalt chefskap- en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos.

Blondel, Jean, 1987. "Political Leadership.Towards a General Analysis". London SAGE Publications.

Christensen, Tom, 2001. *Administrative Reform: Changing Leadership Roles?*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, nr 4, s. 457-480.

Conger, Jay A., 1998. *Qualitative research as the cornerstone methodology for understanding leadership*, Leadership Quarterly, nr 1, s. 107-122.

Davies, Karen, 1999. *Närhet och gränsdragning – att nå andra sorters kunskap genom deltagande observation*, i Sjöberg, Katarina (red.), 2001. *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Durkheim, Emile, 1987. *Självordet*. Argos Förlag AB 2004.

Elgie, Robert, 1995. *Political Leadership in Liberal Democracies*. London: Macmillan.

Esaiasson, Peter et.al., 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Gubrium, Jaber F. – Holstein, James A., 1997. *The New Language of Qualitative Method*. New York: Oxford.

Hansen, Kasper M. – Ejersbo, Niels, 2002. *The Relationship Between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony*, Public Administration, nr. 4, s. 733-750.

Henning, Roger – Granholm, Arne, 2003. *Förtroendevald och ledare – om politiskt ledarskap i kommuner*, s. 131-152 i Holmberg, Ingalill - Henning, Roger (red), 2003. *Offentligt ledarskap: om ändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.

Holmberg, Ingalill - Henning, Roger (red), 2003. *Offentligt ledarskap: om ändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.

Kellerman, Barbara, 1986. *Political Leadership: A Source Book*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Kellerman, Barbara, 1984. *Leadership as a Political Act*, s. 63-89 i Kellerman, Barbara (red), 1984. *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. New Jersey: Prentice-Hall.

Kellerman, Barbara, 2005. *How bad Leadership Happens*, Leader to Leader, nr 35, s. 41-46.

Landman, Todd, 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London: Routledge. 2nd ed.

Lennerlöf, Lennart, 2004. *Ledare i kommunens tjänst*, s.47-53 i Utbult, Mats (red.), 2004. *Ledarskap i kommuner. Forskningsfrukter och tankeföda från chefsberättelser*. Hämtad från <http://www.skl.se> den 5 april 2005.

Lipschitz, Raanan – Mann, Leon, 2005. *Leadership and Decision Making: William R. Ruckelshaus and the Environmental Protection Agency*, Journal of Leadership & Organizational Studies, nr 4, s. 41-53.

Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 1993. *Ämbetsman eller Direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

Nässén, Gabriella m.fl., 2004. *Rollrockar och samspel*, s. 67-83 i Utbult, Mats (red.), 2004. *Ledarskap i kommuner. Forskningsfrukter och tankeföda från chefsberättelser*. Hämtad från <http://www.skl.se> den 5 april 2005.

Peterson, Thage G., 2002. *Olof Palme som jag minns honom*. Albert Bonniers Förlag.

Pollit, Christopher – Bouckhaert, Geert, 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. New York: Oxford.

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva och Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, Bo (red.), 2001. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, Anders, 2001. *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*, s. 18-48 i Rothstein, Bo (red.), 2001. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

SFS 1991:900.

Sjöberg, Katarina (red.), 2001. *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Tullberg, Maria, 2003. *Tyvärr, så är det ju ofta fel personer som blir chefer här ...*, s. 31-65 i Holmberg, Ingalill - Henning, Roger, 2003 (red). *Offentligt ledarskap: om ändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur.

Turner, Stephen, 2001. *What is the Problem with Experts?*, Social Studies of Science, nr 1, s. 123-149.

Utbult, Mats (red.), 2004. *Ledarskap i kommuner. Forskningsfrukter och tankeföda från chefsberättelser*. Hämtad från <http://www.skl.se> den 5 april 2005.

Wahl, Anna m.fl., 2001. *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.

Wallach, Peter H.G., 1988. *Political Leadership*, The Journal of Politics, nr 4, s. 1091-1095.

Widerberg, Karin, 2002. *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Yukl, Gary, 2002. *Leadership in Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.

Zifcak, Spencer, 2000. *From Managerial Reform to Democratic Reformation: Towards a Deliberative Public Administration*, *International Public Management Journal*, nr 2, s. 236-272.

Öhman, Patrik, 2005. *Utövande av offentligt ledarskap – Visionär eller praktiker i demokratins tjänst*. Tvåbetygsuppsats vid statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet.

Öhman, Patrik, 2006. *Konsten att dansa tango. En studie om relationen mellan förvaltningschefer och politiker i Bromölla kommun*. Kandidatuppsats vid statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet.

Intervju med Paul Kowalski, kommundirektör, den 26 april 2006 på kommunkansliet i Sölvesborg.

Intervju med Bengt Mattsson, kommundirektör, den 9 maj 2006 i rådhuset i Karlshamn.

Intervju med Sven-Åke Svensson, kommunalråd, den 12 maj 2006 i rådhuset i Karlshamn.

Intervju med Jens Åberg, kommunalråd, den 2 maj 2006 på kommunkansliet i Sölvesborg.