

Jakten på mänsklighet

Vilket förvaltningsideal styr vid rekryteringen av chefer till kommuner?

Abstract

Uppsatsen är en studie av hur förvaltningsideal påverkar vid rekrytering av chefer till den offentliga förvaltningen och hur förvaltningsidealet är under förändring. Den ger också en kort genomgång av de två vanligaste förvaltningsidealerna, Weber och New Public Management, men presenterar även ett tredje alternativ kallat New Public Service.

Genom att studera vilka typer av chefer som kommuner önskar rekrytera har vi härigenom observerat vilket förvaltningsideal som styr vid rekryteringsprocessen och om detta ideal är under förändring.

Vår metod är huvudsakligen baserad på kvalitativa intervjuer med personalchefer i den kommunala förvaltningen.

I uppsatsen stärks vår hypotes om att den kommunala förvaltningen rör sig ifrån ett New Public Management inriktat ideal, som under 1980-talet och 1990-talet haft stor inverkan på kommuner, och att förvaltningen inte strävar mot ett weberianskt ideal utan istället söker sig mot ett mera individ- och medborgarcentrerat ideal som kan liknas vid New Public Service.

Nyckelord: förvaltning, förvaltningsideal, Weber, New Public Management, New Public Service

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	2
1.2	Problemformulering	2
1.3	Frågeställningar	3
1.4	Förförståelse	3
2	Teori	4
2.1	Begrepp	4
2.1.1	Definition av chef	4
2.1.2	Definition av ledare	5
2.2	Tre förvaltningsmodeller	5
2.2.1	Weber	6
2.2.2	New Public Management	7
2.2.3	New Public Service	9
2.3	Idealtypernas syn på ledarskap	12
2.3.1	Weber	12
2.3.2	New Public Management	13
2.3.3	New Public Service	13
3	Metod	15
3.1	Intervjuteknik	16
3.2	Textanalytisk metod	18
3.3	Urval	18
3.3.1	Val av kommuner	18
3.3.2	Val av personer att intervjua	19
4	Empiri	20
4.1	Presentation av de utvalda kommunerna	20
4.1.1	Eslöv	20
4.1.2	Kävlinge	22
4.1.3	Ystad	26
4.1.4	Åstorp	27
5	Analys, diskussion och slutsatser	29
5.1	Analys och diskussion	29

5.2	Slutsatser	33
-----	------------------	----

1 Inledning

Under kursen "Förvaltning, organisation och ledarskap" vid Statsvetenskapliga institutionen har vi vid flera tillfällen fått tillfälle att reflektera över ämnet ledarskap. Vid val av problemområde till vår uppsats fastnade vi efter en tids funderande för just ämnet ledarskap då vi båda tycker att det är ett spännande område. Vi ville gärna undersöka hur ledarskap i den offentliga förvaltningen ser ut i "verkligheten" men var inte säkra på hur vi skulle gå tillväga. Genom diskussioner med våra handledare Tomas Bergström och Håkan Magnusson valde vi att jobba vidare med intervjuer. Intervjuer har i många fall tidigare uppfattats av studenterna som ett av de mest givande momenten under hela sin utbildning, och en sådan möjlighet ville vi förstås inte missa.

Själva problemställningen inspirerades av Tomas Bergströms projekt *Konsten att finna tulipanosor* (Bergström 1995) för vilket han kort redogjorde under ett seminarium under vårterminen 2005. Vidare blev vi inspirerade av paret Denhardt, som beskrev en för oss ny typ av förvaltningsideal, nämligen New Public Service (Denhardt – Denhardt 2000, 2001).

Uppsatsen utvecklades efterhand till att framförallt studera förvaltningsideal och huruvida de styr rekryteringen av chefer till förvaltningen. Genom att studera chefsrekrytering fick vi kontakt med personalchefer, som ju för övrigt också är chefer, men vi fick också möjlighet att förkovra oss i förvaltningsideal.

Vi anser att uppsatsen blivit principiellt intressant då den har som ambition att undersöka vilka samband som finns mellan förvaltningsideal och hur förvaltningen påverkas av detta. I vårt fall studeras chefsrekrytering som vi anser kan visa på sådana samband.

Det har genom åren producerats mycket forskning kring ämnet ledarskap och chefskap inom den offentliga sektorn och förvaltningen. För att nämna några, vilka även uppsatsen använt och inspirerats av, *Kommunalt chefskap* (Blom 1994), *Offentligt ledarskap* (Holmberg – Henning 2003) och den tidigare nämnda *Konsten att finna tulipanosor* (Bergström 1995). Uppsatsens fokusering ligger dock framförallt på vilka ideal som styr vid chefsrekrytering och inte specifikt på själva ledarskapet. Uppsatsen använder istället ledarskapet som en viktig indikator på om förvaltningsidealen är under förändring.

Uppsatsen är utplagd med stöd utifrån Lundquists "lilla gröna" (Lundquist 1993a s. 141). I denna inledning presenteras uppsatsens syfte, problemformulering, frågeställningar och vår hypotes. Därefter följer en teoridel som behandlar uppsatsens tre förvaltningsideal. Uppsatsen beskriver sedan metoderna som vi arbetat efter. Den verklighet vi observerat presenteras sedan i avsnittet empiri och därefter följer en diskussion kring svaren på de frågeställningar som rests och de iakttagelser som gjorts.

1.1 Syfte

Uppsatsen har som syfte att utforska vilka förvaltningsideal som just nu är populära i några skånska kommuner. Uppsatsen har som yttersta mål att utröna i vilken riktning den svenska förvaltningen kan vara på väg. Det har varit föresatsen, men vi har inte antagit att vi någonsin skulle nå ända fram.

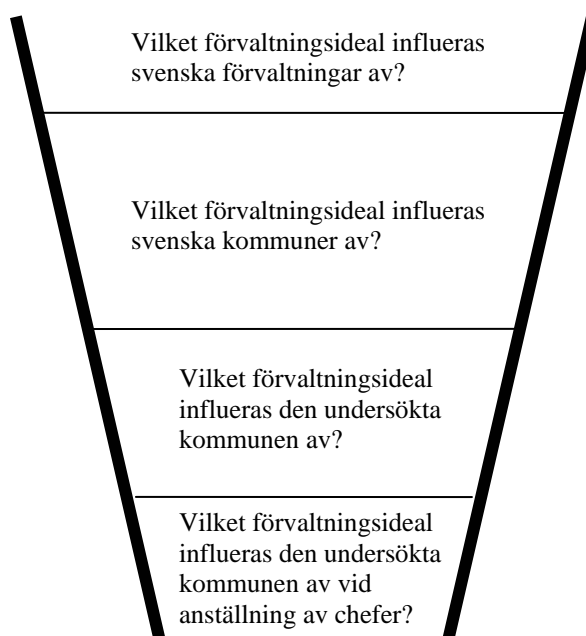
Uppsatsen har också som mål att närmare definiera och förklara begreppet New Public Service.

1.2 Problemformulering

Vår uppsats kommer att fokusera på hur kommunen uppfattar ledarskap. Vi har dels studerat hur rekryteringen av förvaltningschefer går till i praktiken, dels vilket tänkande och förvaltningsideal som rekryteringen influeras av. Detta undersöks genom intervjuer av personalchefer inom den kommunala förvaltningen. Vi vill framförallt studera om det finns tendenser till en förändrad idealbild för den kommunala förvaltningen. Efter vågen av New Public Management går möjligen förvaltningen mot en mera weberiansk- eller kanske en så kallad New Public Service-inriktad förvaltning.

Vår problemformulering blir således: vilket förvaltningsideal påverkar den kommunala förvaltningen just nu och hur visar det sig vid rekrytering av chefer? Se även figur 1:1.

Den bild man har av ledarskap i förvaltningen bör vara en god indikator på hur förvaltningens ideal förändras i den ena eller andra riktningen, särskilt med tanke på vilken central roll ledaren har som aktör inom organisationer (Blom 1994 17f).



Figur 1:1 Abstraktionsstege Källa: Lundquist 1993 s. 64

1.3 Frågeställningar

Vi ställde oss frågan om vilket slags ledarskap som efterfrågas i ett antal givna kommuner vid ett givet tillfälle. Skulle vi finna ett mönster hoppades vi kunna få en uppfattning om vilket ledarskap som efterfrågas i kommuner i allmänhet och därmed också kunna säga något om idealets utveckling inom förvaltningen i övrigt.

Problemformuleringen bildar grunden för våra konkreta frågeställningar som är ”Vilka typer av chefer rekryteras till förvaltningen?”, ”Vilka ideal styr vid rekryteringen?” och ”Är förvaltningsidealet under förändring?”

1.4 Förförståelse

Vår förförståelse innebär att vi tror att förvaltningen utvecklas i en riktning ifrån New Public Management. Vi tror att den weberianska modellen inte har möjlighet att vinna tillbaka all den mark den förlorat, då vi uppfattar att människor i dagens Sverige mycket hellre vill bli bemötta av vad man upplever som medkännande individer snarare än regelstyrda robotar. Det ”mänskliga bemötandet” och ett personligt förhållande till dem man ska leda ligger i linje med vad New Public Service kan sägas stå för, och vi tänker oss att förvaltningen anammar den sortens tänkande.

Hypotesen bygger alltså på antagandet att förvaltningen i sviterna av New Public Management och ett ekonomiskt knapert 1990-tal utvecklas i en riktning mot vad man uppfattar som en slags förnuftstänkande, och att detta förnuftstänkande är vad New Public Service sätter ord på och föresätter sig att renodla till ett ideal.

Kanske skulle man kunna säga att det nuvarande idealet, vare sig man kallar det New Public Service eller inte, är en slags syntes mellan New Public Management och det ideal som rådde innan 1980-talet. Man har behållit en del element från New Public Management men vill ha en mer människo- och medborgarcentrerad förvaltning.

2 Teori

Vår teori är till största delen uppbyggd kring tre olika förvaltningsideal. Innan vi går in i detalj på förvaltningsidealen så ska vi kort presentera våra tankar kring och hur vi väljer att se på teoribegreppet.

I en positivistisk anda kan teoribegreppet sammanfattas med följande citat från "Varför vetenskap?" (Bjereld m.fl. 2002)

En god teori skall på grundval av vissa villkor kunna förutsäga utfallet av en undersökning (Bjereld m.fl. 2002 s. 73).

Vi hyser inte någon överdriven tro på att de idealmodeller som här ska presenteras ska kunna föra oss närmare en möjlighet att kunna förutse hur förvaltningen agerar. Vi anser dock att de kan hjälpa oss att närmare förstå varför förvaltningen agerar som den gör och vi väljer därmed en mer hermeneutisk inriktning av teoribegreppet som närmast kan liknas vid Lennart Lundquists definition nedan

Teori är föreställningar eller begreppssamlingar, förenklade bilder av verkligheten, med vilkas hjälp forskaren söker beskriva samt förstå eller förklara verkligheten (Lundquist 1993a s. 44).

Denna definition håller vi med honom om, och i den mån vårt arbete bygger på tolkningar av andra människors uppfattning, och att du som läsare ska ta del av våra uppfattningar, så finner vi det relevant att redogöra så gott vi kan för hur vi ser på saker och ting.

Vi har på ett heuristiskt vis konstruerat ett antal idealtyper, i linje med den idealtyp Weber själv konstruerade (Lundquist 1993a s. 82f), efter hur vi uppfattar tre strömningar inom förvaltningsteori för att sedan kunna placera in de olika kommunerna i det här spektrat.

Våra idealmodeller kommer alltså att användas för att tolka den "verklighet" som vi möter i våra intervjuer.

2.1 Begrepp

2.1.1 Definition av chef

Begreppet chef har generellt uppfattats med en något mer negativ klang i jämförelse med begreppet ledare. "Att chefa" uppfattas i regel som sämre än "att

leda”. Definitionen låter sig lätt göras eftersom en chef i de allra flesta fall definieras som en *organisatorisk funktion som har underlydande*. (Blom 1994 s. 26f). Det är även den definition som kommer att användas i uppsatsen.

2.1.2 Definition av ledare

Det finns en mängd litteratur som beskriver och definierar ledarskap och i denna del ska en diskussion följa om den definition som vi väljer att använda.

Till att börja med kan det konstateras att en definition av begreppet ledarskap inte låter sig göras så lätt. Det finns svårigheter att överhuvudtaget identifiera ledarskapet såsom empiriskt studerbar företeelse. Men då vi ställs inför ledarskap i praktiken kan det tyckas lättare att identifiera, då vi väl alla har en uppfattning om begreppet. De flesta har en känsla för vad en ledare är och i vardagslag råder sällan definitionstvister.

Hur operationaliseras då ledarskapsbegreppet? I litteraturen finns en mängd definitioner men det som vi finner vara den viktigaste beståndsdelen i begreppet är följande: *en ledare måste ha följare* (Blom 1994 s. 23 & s. 27). Det vill säga, för att kunna sägas utöva ledarskap måste det finnas individer som rättar sig efter/följer efter ledarens påverkan.

Det finns också forskare som hävdar att det inte är relevant att förenkla ett så komplicerat begrepp till en enda definition utan att det inför varje ledarskapsstudie krävs att en ny definition av ledarskapet görs. (Blom 1994 s. 24, Yukl 2002 s. 6f). Detta för att ledarskapet ständigt är situationsspecifikt. De intervjuades ostensiva (”jag känner igen en när jag ser en”) uppfattning av ledare ger oss en definition från fall till fall. Om vi ska prata ledare med en person så kan vi inte separera den personen från sin definition eller påtvinga eller tolka in vår uppfattning av det. För att ledarskapet i denna studie ska vara operationaliserbar krävs alltså i princip att de intervjuade definierar åt oss, efter vad som krävs i den aktuella kommunen.

Definitionen räcker för vårt arbete.

2.2 Tre förvaltningsmodeller

Här nedan kommer tre olika förvaltningsmodeller att presenteras, vilka i nästa avsnitt används för att definiera det ideala ledarskapet i respektive förvaltningsmodell. Det är viktigt att komma ihåg att modellerna endast är idealmodeller vilka ska användas som forskningsinstrument och de säger alltså inte mycket om hur verkligheten faktiskt ser ut (Lundquist 1998 s. 48).

De tre förvaltningsmodellerna är till att börja med den klassiska weberianska modellen, vilken dominerat förvaltningsstrukturen i västvärlden sedan mellankrigstiden (Held 1997, s. 205). Därefter följer New Public Management (NPM) som är den våg av ”ekonomisering” eller ”marknadisering” som influerat många förvaltningsreformer under 1980- och 1990-talen (Lundquist 1998 s. 135 & Premfors m.fl. 2003 s. 295). Slutligen presenteras en relativt ny idealmodell

som hittills ej rönt någon större uppmärksamhet i vetenskapliga forskningsöversikter om förvaltningsmodeller. Denna modell kallas New Public Service (NPS) och är en modell som innebär en delvis ny syn på hur förvaltningen ska vara uppbyggd.

Vi motiverar valet att använda just dessa tre modeller som ideal främst genom de två första modellernas genomslagskraft. Den tredje modellen är en hybrid av de tidigare modellerna men har utvecklats och anpassats något, vilket gör den intressant.

Modellerna kommer att presenteras med en introduktion varpå en indelning av respektive modell sker i områdena medborgaren, förvaltningen, tjänstemannen och slutligen kritik. Avsnittet om de tre förvaltningsmodellerna avslutas med en sammanfattande tabell.

2.2.1 Weber

Den klassiska weberianska förvaltningsmodellen härstammar som namnet antyder i sin renodlade form från Max Weber. Neutralitet, oberoende och rättssäkerhet är viktiga begrepp som förvaltningsmodellen lägger stor vikt vid.

Medborgaren

Medborgaren förväntas handla rationellt och med respekt för de lagar som politiker stiftat. Medborgaren kan alltså definieras som administrativt rationell där det administrativa kan liknas vid viljan att följa lagar, institutioner och förordningar.

Hela förvaltningsmodellen ska vila på och legitimeras genom att den är politiskt uttryckt och definierad genom lagar och normer (Lundquist 1998 s. 48). Förhållningssättet gentemot medborgarna kan beskrivas såsom en relation där medborgarna definieras som klienter till förvaltningen och där förvaltningen i denna relation ska förhålla sig neutral.

Förvaltningen

Ämbetsutövningen skall alltså genomföras i enlighet med lagar, anvisningar och regler men även normer för hur processer genomförs kan vara vägledande (Lundquist 1998 s. 48).

Utövningen ska vara strikt reglerad och eventuella tvångsmedel för genomförandet ska vara precist definierade samt under vilka omständigheter som de får användas (Ibid. s. 48).

I praktiken ska den weberianska modellen legitimeras genom en hierarkisk uppbyggnad där förvaltningen ytterst styrs av politikernas beslut.

Tjänstemännen

Den weberianska organisationens huvudsakliga påverkan på tjänstemännen är ett antal principer som till exempel fast lönetrappa och hierarkisk befordringsgång, som bygger på tjänstear och inte på "duglighet", olika förmåner för statliga tjänstemän samt olika typer av anställningstrygghet (Lundquist 1998 s. 48). I den

rena idealmodellen av weber tillämpas livstidsanställning som får sägas vara den yttersta formen av anställningstrygghet. Den byråkratiska organisationen med dess förmåner ger ämbetsmännen möjlighet att i teorin agera utan risk för repressalier och karriärhämmande effekter.

Tjänstemännen ska endast syssla med sitt ämbete och inte ha några uppdrag vid sidan om (Ibid. s. 48). Dessutom ska tjänsten vara inriktad på ett specifikt kompetensområde där ämbetsmannen besitter stor sakkunskap (Ibid. s. 48). I sin yrkesroll ska tjänstemannen granskas och ställas till ansvar genom ”strikt och systematisk kontroll” genom förvaltningens organisation och processer (Ibid. s. 48). Vidare är det viktigt att tjänstemannen inte är partisk och har någon bindning till de resurser, i form av produktion och administration, som ska genomföra beslutet i praktiken (Ibid. s. 48).

Kritik

Samhället kräver ofta flexibilitet i hur situationer ska hanteras och här kan den weberianska modellen i flera avseenden tyckas stelbent. Personliga relationer både inom och utanför förvaltningen är enligt det weberianska tänkandet inte önskvärdt. Istället ska förvaltningen agera helt neutralt utifrån lagar, anvisningar och normer. Just normerna kan ge förvaltningen en viss öppning för flexibilitet. Lagar och anvisningar ska trots allt tolkas och där spelar de enskilda tjänstemännens normer och värderingar roll i tolkningsprocessen och i slutändan hur besluten fattas.

Kritikerna hävdar vidare att någon form av ekonomisering inom förvaltningen får anses vara nödvändig då statens resurser alltid är begränsade och det är inte realistiskt att bortse från detta faktum (Denhardt – Denhardt 2000 s. 557).

Den hierarkiska uppbyggnaden av förvaltningen såsom den ser ut i den weberianska förvaltningen ger inte automatiskt legitimitet bara för att den styrs av demokratiskt valda politiker (Denhardt – Denhardt 2001 s. 392). Den weberianska förvaltningen är opersonlig och kan inte hantera de emotionella krav som samhället är i behov av (Denhardt – Denhardt 2000 s. 551f).

2.2.2 New Public Management

Den modell som nu ska presenteras fick sitt genomslag i Sverige och i övriga västvärlden under framförallt 1980- och 1990-talet. New Public Management vilar på en alltigenom liberal ekonomisk teori där begrepp som effektivitet och produktivitet spelar stor roll.

Utgångspunkten för NPM är att skillnaderna mellan det privata och det offentliga är inte så stora, och således bör de kunna styras på likartade sätt (Premfors 2003 s. 325). Modellen har hämtat mycket av sin inspiration från det privata näringslivets sätt att hantera sina problem och NPM anser att bättre management kommer att lösa ”ett brett fält av ekonomiska och sociala missförhållanden” (Lundquist 1998 s. 137). Ju bättre organiserad förvaltning desto bättre kommer förvaltningen att hantera sina arbetsuppgifter (Ibid. s. 137).

Viktiga begrepp som förvaltningen fokuserar kring är besparingar, ekonomisk effektivitet och produktivitet (Ibid. s. 137f & Premfors 2003 s. 325). Sammanfattningsvis kan sägas att NPM anser att den offentliga sektorn är ”för stor, för ineffektiv och försedd med för dåligt ledarskap” (Bergström 2002 s. 20).

Medborgaren

Medborgaren beskrivs som ekonomiskt rationell, en så kallad ”Economic man” (Denhardt – Denhardt 2000 s. 551). Samhällets gemensamma mål poängteras inte i stort utan istället framhålls individens egna val. I denna förvaltningsmodell beskrivs därför medborgarna framförallt som kunder istället för just medborgare.

Förvaltningen

Förvaltningen uppfattas liksom medborgaren som en aktör som kan fatta beslut på grundval av rationella och strategiska analyser (Bergström 2002 s. 20).

En uppdelning av stora byråkratiska strukturer till mindre enheter uppmuntras och i samband med detta sker ofta någon form av outsourcing eller övergång till privat ägande vilket ska leda till konkurrens med ökad effektivitet och besparingar som följd (Premfors 2003 s. 325). Förvaltningens uppbyggnad och organisation präglas av en decentralisering och generellt sett en liten förvaltning (Denhardt – Denhardt 2000 s. 551). Förvaltningens legitimitet ska upprätthållas genom att förvaltningen är marknadsorienterad – genom kundernas val skapas en legitim ordning som gynnar samhället (Denhardt – Denhardt 2000 s. 554).

Överhuvudtaget imiteras privata managementidéer gärna i förvaltningen som exempelvis anställningsformer och imageskapande åtgärder (Premfors 2003 s. 325).

Tjänstemännen

För att understödja effektivitet och produktivitet tillämpas bland annat individuell lönesättning och ett stort individuellt ekonomiskt ansvar. Någon ämnesspecifik kunskap är ej nödvändig och detta gäller framförallt ledningsfunktioner (Lundquist 1998 s. 137).

Entreprenörsanda uppmuntras och ses som ett ideal hos en ämbetsman liksom en uppskattning av generella ledarskapsegenskaper hos individer (Denhardt – Denhardt 2001 s 394f & Premfors 2003 s. 325). Ansvarutkrävandet är mera fokuserat på resultat och mindre på att processerna gått rätt till (Premfors 2003 s. 325). Tjänstemännen har inte någon särskild anställningstrygghet utan anställningsformen är istället jämförbar med vilken anställning som helst i det privata näringslivet (Ibid. s. 325). Motivationen för tjänstemännen upprätthålls genom personliga ekonomiska incitament såsom individuell lönesättning (Bergström 2002 s. 20).

Kritik

NPM som modell är möjligen den modell som fått de mest hängivna anhängarna och de starkaste kritikerna. En av de tydligaste kritikerna är Lennart Lundquist som framförallt riktar in sin kritik på NPM's fokus kring ekonomiska värden. Lundquist menar att ett ökat intresse för ekonomivärden sker på bekostnad av

demokrativärden (Lundquist 1998 s. 136). Även andra säger sig se att NPM sätter ekonomi framför etik, etos och status (Premfors 2003 s. 325).

Kärnan i hela modellen är managementbegreppet – att det finns en universell lösning på både den offentliga och privata sektorns problem men detta ifrågasätts och kallas närmast naivt (Lundquist 1998. s. 137). Det hjälper inte med en ny modell - istället behövs till exempel mer resurser eller större effektivitet inom den befintliga förvaltningsmodellen (Ibid. s. 136).

En väldigt stor vikt läggs vid det individuella ledarskapet och det tycks finnas en allmän övertro på rationaliteten hos individerna i en organisation. Entreprenörsandan inom förvaltningen lyfts gärna fram av NPM men denna anses vara en mindre bra metod för att få en effektiv och handlingskraftig förvaltning. Istället riskerar enskilda entreprenörer inom förvaltningen att hantera samhällets medel såsom deras egna vilket kan leda till ett ökat risktagande, inte minst ur korruptionssynpunkt (ibid. s. 556f & Denhardt – Denhardt 2001 s 394f)

NPM utgår från att medborgaren är en så kallad "Economic man" och därmed handlar enligt en Rational Public Choice-teori och istället för att styra förvaltningen med lagar anser man att den istället bör regleras av de rationellt handlande medborgarna (Denhardt – Denhardt 2000 s. 551). Men så ser inte verkligheten ut, menar bland annat förespråkarna för New Public Service. Medborgarna kommer inte att handla fullständigt rationellt när de gör val på den "statliga marknaden" (Ibid. s.553). De kommer däremot att handla på ett visst sätt om de behandlas som kunder istället för medborgare. "Medborgaren som kund"-konceptet antas medföra negativa konsekvenser för samhället då individens egenintresse främjas vilket i sin tur knappast ger ansvarstagande och engagerade samhällsmedborgare (Ibid. s. 556).

2.2.3 New Public Service

Ursprunget till konceptet New Public Service (NPS) kan härledas som en motreaktion till den våg av New Public Management (NPM) som allmänt observerades runt om i västvärlden under 1980-1990-talen. NPS utgör ett alternativ till den mer traditionella byråkratin i form av en weberiansk förvaltning som NPS inte anser vara ett fullgott alternativ.

New Public Service innehåller betydande inslag som kan sägas vara hämtade ur den deliberativa demokratisynen samtidigt som delar hämtas både från den klassiska förvaltningsmodellen och från NPM (Karlsson 2003 kap 11).

Den modell som vi presenterar tycks ännu inte fått ett ordentligt fotfäste i förvaltningsorganisationerna. Däremot tycks utvecklingen i vissa fall röra sig mot just denna modell som kan sägas vara en slags blandning av förvaltningsmodellen enligt Weber och New Public Management.

En idealtyp av denna förvaltningsmodell beskrivs av Janet & Robert Denhardt och det är även därifrån som vi hämtar den specifika termen New Public Service. Denna modell har i andra sammanhang benämnts i vidare termer såsom välfärdspluralism eller i mer specifika termer som Public Private Partnership (Schartau 2003 s. 219). Bo Rothstein har en annan variant som han kallar "Den

brukarorienterade modellen” (Rothstein 2001 s. 74) och Håkan Magnusson beskriver den som ”Förhandlingsstaten” (Magnusson 1996 s. 26).

Medborgarna ska ha stort inflytande på den förvaltningspolitiska processen, det vill säga medborgaren ska vara involverad i hur förvaltningen implementerar politiska beslut (Denhardt – Denhardt 2000 s. 553ff). Det finns likheter med det som Lennart Lundquist beskriver som ”vårt offentliga etos” men inom NPS ramar så ligger fokus snarare på medborgarna istället för på förvaltningen (Lundquist 1998 s. 62ff).

Medborgaren

Medborgaren beskrivs som en strategiskt rationell människa som inte bara handlar rationellt utifrån sig själv som nytto-maximerare utan människan tar även hänsyn till individerna och samhället kring denne (Denhardt – Denhardt 2000 s. 554).

Genom en öppen dialog om samhällets bästa kan samhället enas om gemensamma värderingar som det kan drivas vidare på och utvecklas efter. I denna förvaltningsmodell liknas medborgarna vid just medborgare (Denhardt – Denhardt 2000 s. 555).

Förvaltningen

Enligt NPS går det däremot inte att helt bortse från de begrepp som NPM lyfter fram. I dagens samhälle måste en viss form av ekonomisering existera, menar NPS, och därmed kan valda delar av de ekonomistiska inslagen inlemmas i förvaltningsmodellen i syfte att uppnå en högre effektivitet (Denhardt – Denhardt 2000 s. 557 & Denhardt – Denhardt 2001 s. 398f).

En viktig del för en förvaltning är enligt NPS dess legitimitet. Denna uppnås enligt NPS med en fokusering på en ansvarsfull stat som ändå respekterar individers integritet (Denhardt – Denhardt 2000 s. 555f). Det är en definition som hänger nära samman med det under senare år flitigt förekommande begreppet Civilsamhälle, som behandlats i flera offentliga utredningar och andra vetenskapliga rapporter (Dahlstedt 2000 s.289).

Förvaltningens legitimitet upprätthålls genom att förvaltningen lyder under flera olika faktorer såsom till exempel: lagar, samhällets gemensamma värderingar, politiska normer, den egna professionalismen och samhällets intressen. Förvaltningens struktur är en blandning av en byråkratisk och decentraliserad organisation vilken NPS väljer att kalla samarbetsstruktur där ledarskapet delas internt och externt, dels av politiker och dels av medborgarna i form av till exempel medborgarkommittéer och brukarföreningar där gemene man kan komma till tals.

Tjänstemännen

NPS är tänkt att fungera som en dialog mellan medborgarna och förvaltningen där ämbetsmännen ska fungera som ”katalysatorer” för att engagera och strukturera (Denhardt – Denhardt 2000 s. 557) vilket liknar den roll som ämbetsmännen bör ha enligt Lennart Lundquist ideal (Lundquist 1998 s. 74).

Ämbetsmännen ska även undersöka olika nätverk och ta initiativ till att skapa dem, vilket i sin tur ska leda till att det gemensamma goda uppnås (Denhardt –

Denhardt 2001 s. 393). I denna dialog, som kan jämföras med Habermas "ideala samtal" (Jodal 2003 s. 267f), kan beslut fattas som ligger i allas intresse. Vad detta intresse är ska man ha kommit fram till i de tidigare nämnda nätverken. Detta har likheter med det som Rawls kallar för "okunnighetens slöja" (Malnes – Midgaard 1994 s. 295ff) där varje medborgare förväntas kunna sätta sig in i andras situation och därigenom kunna ta ansvar för det allmännas bästa, men det antas att det ytterst är tjänstemännen som förfogar över medlen som ska göra den här bedömningen. NPS ser denna dialog som en självlärande och utvecklande process som utvecklar medborgaren, vilket leder oss till Aristoteles begrepp "Zoon Politikon" (Nordin 1999 s. 28).

Motivationen hos ämbetsmännen ska upprätthållas genom att de har viljan att serva allmänheten och bidra till samhället.

Kritik

I begreppet NPS tycks det finnas en tro att ett antal mänskliga beteenden är naturliga och det tas för givet att människan är en moralisk och ansvarstagande Zoon Politikon. De som anses avvika från denna naturlighet som bland annat innebär engagemang, frivillighet och samförstånd riskerar att bli klassade som främlingar som inte får tillträde till den samhällliga dialogen (Dahlstedt 2000 s. 297).

Den stora frågan är vilka medborgare som egentligen kommer att ha tillgång till den politiska beslutsarenan. Är medborgare i allmänhet tillräckligt intresserade av att engagera sig så mycket i vardagspolitiken? Alla medborgare har inte samma möjlighet att yttra sig och när staten drar sig tillbaka tar resursstarka grupper direkt för sig i den samhällliga dialogen (Dahlstedt 2000 s. 305 & Karlsson 2003 kap. 11). Att påstå att ett system av typen NPS automatiskt skulle bidra till en starkare demokrati är inte sant. Det finns inga garantier för att New Public Service inte kan leda till ett klassamhälle där de resursstarka grupperna tar över kontrollen av samhället (Dahlstedt 2000 s. 304f). Ett sammanfattande citat av Magnus Dahlstedt beskriver situationen: "Civilsamhället kan vara fritt och jämlikt, men det kan också vara förslavande och förtryckande. Inget är sant eller givet per definition." (Ibid. s. 304).

Det sägs att de medborgare som är berörda av ett beslut också ska kunna delta för att uppnå det gemensamma goda. Det finns härigenom ett uppenbart problem i att avgöra vem som är berörd, vilket också visar sig i andra sammanhang där korporatism är förekommande. Exempel som kan nämnas är beslut kring bostadssituationen i samhället där intresseorganisationer som Hyresgästföreningen deltar men där de hemlösa saknar språkrör.

Dessutom är "Det gemensamma goda" en term med tolkningssvårigheter. Samtliga viljor och föreställningar kan sällan helt gås till mötes. Konflikter kommer oundvikligen att uppstå, vilket gör att de som inte känner sig nöjda med besluten kan tänkas lämna nätverken. Detta skulle innebära att samhällets framtida utveckling skulle gå i en och samma riktning utan att riskera kritik från någon, då det inte är lätt att kritisera ett beslut som man menar fattats av medborgarna själva.

Kvinnors möjlighet till inflytande i denna samhällliga dialog kan med utgångspunkt i dagsläget ses som begränsade. De manliga strukturerna påverkar

till exempel fortfarande till stor del hur dialogen förs och detta kommer oundvikligen att gynna männen i samhället. För att nå ett fullständigt och jämlikt deltagande krävs möjligen en form av heterosocialisering av kvinnan (Wahl m.fl. 2001 s. 80f).

Den här presentationen av de tre idealmodellerna sammanfattas i tabell 2:1, nedan.

	Weber	New Public Management	New Public Service
Teoretisk och epistemologisk utgångspunkt	Politisk teori	Ekonomisk teori	Demokratisk teori
Människans agerande enligt modellen	Administrativt rationell	Ekonomiskt rationell	Strategiskt rationell
Definition av allmänhetens intresse	Politiskt uttryckt och definierat genom lagar	Definieras genom individuella val av kunderna	Resultatet av en dialog om det allmänna bästa
Hur benämns avnämarna?	Klienter	Kunder	Medborgare
Hur uppnås legitimitet?	Hierarkisk – förvaltningen svarar gentemot lagen och de valda politikerna	Marknadsorienterad – genom kundernas val skapas en legitim ordning som gynnar samhället	Mångfacetterad – ämbetsmännen måste svara upp mot flera olika faktorer: lagen, samhällets värderingar, politiska normer, den egna professionalismen och samhällets intressen
Förvaltningens struktur	Byråkratisk	Decentraliserad	Samarbetsstruktur – ledarskapet delas internt och externt
Motivationen hos ämbetsmännen upprätthålls genom	Lönetrappa, förmåner, automatisk karriär, speciellt skydd för offentligt anställda	Individuell lönesättning, entreprenörsanda, stort individuellt ekonomiskt ansvar	Viljan att serva allmänheten och bidra till samhället

Tabell 2:1 Ideala förvaltningsmodeller Weber, New Public Management och New Public Service, Källa: Omarbetad efter Denhardt 2000, s. 554

2.3 Idealtypernas syn på ledarskap

De presenterade förvaltningsmodellerna kommer nu att stå som utgångspunkt för hur ledarskapet ska bedrivas. De definitioner som här nedan presenteras bygger på antaganden om hur sådana bör se ut i förhållande förvaltningsidealen.

2.3.1 Weber

Rekryteringen av chefer i den weberianska modellen sker helt och hållet internt inom förvaltningsorganisationen. Här finns inga möjligheter för individer att rekryteras från det privata näringslivet på några högre poster. De chefer som utnämns har arbetat länge inom förvaltningen enligt en given befordringsgång eller befordringstrappa. Tjänsteår i befattning är den helt avgörande faktorn för chefsutnämningar. Specifik ämneskunskap för cheferna helt avgörande för att kunna befordras.

I den weberianska modellen kan generellt sägas att de chefer som utnämns verkligen är just chefer och inte ledare, åtminstone i teorin, då chefsindividens personliga ledaregenskaper anses vara mindre viktiga. Dennes agerande bör vara fullständigt systematiskt, konsekvent och regelstyrt. Den personliga kontakten och

behandlandet av dem man chefar över är i princip irrelevant, men det kan förstås tänkas att denne inte får vara helt socialt inkompetent.

Ledarskapets fokus ligger framförallt på att granska och kontrollera att underställda tjänstemän neutralt följer lagar, regler och förordningar. Ledarna är även viktiga vid utformning av normer och vilka värderingar som ska gälla inom förvaltningen.

Vi summerar vad idealet ser som viktiga individuella egenskaper hos ledarna som Neutral och Rättvis, med tanke på vikten av byråkratins optimalt jämlika behandling av allmänheten och organisationen.

2.3.2 New Public Management

Det som främst karaktäriserar chefen i New Public Management är att de ekonomiska målen sätts i fokus. Individens personliga ledaregenskaper det som värdesätts mest. I rollen som chef i en NPM-organisation är inte kompetens i sakfrågor det viktiga; det anses att i princip att vem som helst kan lära sig vad som behövs för att vara chef. Detta gör att en chef kan hämtas direkt från det privata näringslivet och för att det ska kunna ske förutsätts att det finns en fullständig rörlighet i förvaltningens organisation, i kontrast till den weberianska varianten.

I idealmodellen ses detta snarast som en direkt förutsättning för att få dugliga chefer. Tanken är att man kan undvika att en person som saknar goda ledaregenskaper får chefa bara för att han eller hon funnits längst i organisationen när den sittande chefen avgår.

Vi summerar vad idealet ser som viktiga individuella egenskaper som Resultatinriktad och Produktiv, på grund av det ekonomistiska synsättets betydelse.

2.3.3 New Public Service

Chefskapet i New Public Service bör framförallt vila på att kunna vara ett stöd till sina underställda och chefen kan mycket väl vara en jämställd ämbetsman med samma arbetsuppgifter som andra men med personalansvar för sina underställda. Chefens fackkompetens kan alltså utnyttjas direkt i verksamheten för att utveckla det gemensamma goda.

Chefen rekryteras främst från den egna organisationen men kan även rekryteras från det privata näringslivet. Chefen ska agera som en coach och stötta sina anställda samtidigt som denne själv ska kunna leda arbetet mot det gemensamma goda. Ledarskapet ska låta medborgarna komma i fokus, vilket helst ska visa sig i hela utövandet av chefsrollen. Det handlar om att koncentrera sig på andra människor, vare sig det är de man chefar över eller medborgarna man ska tjäna.

Vi summerar vad idealet ser som viktiga individuella egenskaper som att vara Diplomatisk och Empatisk, med den stora vikt som läggs vid att kunna hantera medborgare och personal i åtanke.

	Weber	New Public Management	New Public Service
Ledartyp	Byråkrat	Entreprenör	Medlare ¹
Ledarskapets fokus	Efterlydnad av lagar, förordningar och anvisningar	Ekonomiska mål	Stöd till underställda och hänsyn till medborgare
Rekrytering	Enbart intern	Intern eller extern	Intern eller extern
Betoning fackkunskap eller ledarskap	Fackkunskap	Ledarskap	Fack- och ledarskap
Viktiga ledaregenskaper	Rättvis, neutral	Resultatinriktad, produktiv	Diplomatisk, empatisk

Tabell 2:2 Idealtyper, ledarskap

¹ Benämningen hämtad från *Ämbetsman eller direktör?* s. 111 (Lundquist 1993b)

3 Metod

Det är lätt att metoddiskussionen i allmänhet tenderar att ägna sig åt "etiketteri", det vill säga att man sätter ett namn på sin metod istället för att förklara hur undersökningen egentligen har gått till (Bjereld m.fl. 2002 s. 104). I denna del ska vi bland annat redovisa vad vår metod består av och hur vi motiverar våra metodval.

Vår metod bygger framförallt på användningen av samtalsintervjuer. Dessa intervjuer används för att effektivast kunna komma åt människors tankar och värderingar (Trost 2005 s.7ff). Vi anser det tveksamt huruvida man kan komma åt dessa på ett nyanserat vis via kvantitativa metoder. Den stora fördelen med intervjuerna är att de lättare fångar upp nyanser och dolda budskap i samtalet i förhållande till att använda sig av exempelvis mer positivistiska undersökningar såsom frågeformulär och enkäter. Dock medför intervjumetoden vissa intersubjektivitetsproblem eftersom intervjuerna bland annat kan manipuleras av frågeställarna. Vi har dock ansträngt oss för att hålla en så stor uniformitet i intervjuerna som vi kunnat.

Efter att ha intervjuat en person har vi analyserat vår vunna information med en slags, möjligen något Foucault-inspirerad, diskursanalytisk metod (Bergström & Boréus 2000 s. 238). Vi har jämfört vad som sagts och vilket ideal personen ger uttryck för med vår hypotes och hur den stärker eller undergräver den. Med ideal menar vi hur en person normativt tycker att saker och ting ska vara. Intervjuerna kommer dessutom att användas i syfte att utveckla den hypotes som vi tidigare presenterat och eftersom hypotesen bygger på ett relativt komplicerat antagande om människors och organisationers sätt att tänka eller vara är denna metod att föredra (Esaiasson m.fl. 2004 s. 283).

Valet av kommuner som analysenheter gjordes med hänsyn dels till den tillgänglighet som de har, dels att de utgör en slags "stat i staten".

Vi anser att vår metod har en tillfredställande grad av validitet, alltså att vi mäter det vi avser att mäta, i den mån vi mäter något överhuvudtaget (Trost 2005, s. 113). Detta anser vi eftersom det i första hand är ett ideal vi är ute efter, och den som bör ha klarast uppfattning och således förvalta idealet om hur en förvaltningschef ska vara är den som rekryterar chefer, och det är just den sortens person vi har sökt att intervju.

Reliabilitet är i någon mån överflödigt att tala om eftersom vi använder oss av en kvalitativ och i grunden hermeneutisk metod (Trost 2005 s. 113 & Lundquist 1993a s. 99). Men vi har ändå försökt få ett så brett spektrum av personer som möjligt för att kunna finna så många likheter som möjligt i så olika intervjupersoner som möjligt. Vi har också försökt hålla formen på intervjuerna konstant, med frågorna ställda i huvudsakligen samma följd.

Precisionen i vår metod hade kunnat bli högre om vi till exempel hade valt att spela in konversationerna och nedtecknat dem ordagrant efteråt för analys, men då vi varit på jakt efter specifika element i den intervjuades uppfattning så har vi också fokuserat främst på den biten och koncentrerat oss på att göra relevanta anteckningar. Vad som ger en relevant information om en persons uppfattning har inte alltid varit uppenbart, så vi har ändå gjort relativt omfattande anteckningar. Efteråt har vi överfört anteckningarna till datordokument för enklare hantering och bearbetning då vi gjort våra analyser.

Vi har skaffat oss en högre grad av objektivitet och intersubjektivitet genom att båda har fört anteckningar under intervjuernas gång och sedan har vi gått igenom vad vi uppfattat och sammanfört våra anteckningar för att bli så samstämmiga som möjligt, men ytterst handlar det förstås om ett tolkningsarbete. Vi har dock haft ambitionen att vara så objektiva och rättvisa som möjligt i vår bedömning. Någon form av konstans i det vi undersökt kan man säga att vi har i och med att vi intervjuat de relevanta personerna inom loppet av en månad. (Trost 2005, s. 111ff). Att en radikal förändring i personernas värderingar skulle ha skett under tiden verkade otroligt.

3.1 Intervjuteknik

När intervjuer ska genomföras är det viktigt att det finns någon form av struktur på samtalet. Det finns annars en risk för att de svar som önskas inte kommer fram inom den tidsram man har. Det är också viktigt att som intervjuare inte uppfatta intervjun som ett samtal, även om den intervjuade gärna får göra det, eftersom man är ute efter fakta som ibland kanske vore obehagliga att ta upp i en intervju, och att man själv inte ska stå för någon betydande information (Trost 2005 s. 34).

I viss metodlitteratur föreslås att en särskild intervjuguide görs upp för att dels kunna tillgodose intersubjektivitetsprincipen och dels vara till hjälp vid intervjutillfället (Esaïsson m.fl. 2003 s. 302), andra menar att intervjuguiden främst är en själv till hjälp, då varje person har egna referensramar och därmed kanske skulle välja att angripa intervjun på ett annat sätt, men den kan för traditionens skull vara värd att publicera (Trost 2005, s. 51).

Vi väljer att göra en variant där vi inte är fullt så fyrkantiga. Det är ibland svårt att få in svaret på en fråga i en given form. Det finns då en risk att svaret, för att passa in, omformuleras och i värsta fall får en annan mening. Istället bygger vi upp intervjun med hjälp av teman där vi vid samtliga intervjuer som gjorts har använt en likvärdig frågestruktur. Frågorna har inte alltid varit exakt desamma och har inte heller ställts i en viss ordning men har alltid följt ett antal teman som vi funnit viktiga för att få svar på vår frågeställning. De teman som vi valt är:

Bakgrund

Under detta tema har vi ställt frågor om den intervjuades bakgrund, för att få reda på vad som ursprungligen kan ha format personens ideal. Det nämns ofta i

metodlitteratur att man gärna kan börja ställa frågor av enklare karaktär så att intervjun kommer igång på ett naturligt sätt (Trost 2005 s. 64f).

Vi har till exempel ställt frågor som "Hur länge har du arbetat som personalchef?", "Vilken utbildning har du?" och "När gick du utbildningen?"

Valet av chef

Detta tema, som är det mest omfattande, behandlar hur rekrytering och urval av chefer har gått till. Vi vill i detta tema dels lära oss om hur rekryteringsprocesser i den offentliga förvaltningen går till i praktiken, dels studera dessa processer för att upptäcka de ideal som kan tänkas styra.

Under detta tema ställdes exempelvis frågor av typen "Hur går en chefsrekrytering till?", "Vilka meriter och egenskaper är önskvärda?" och "Vad får en chef inte vara?"

Ideal

Här försöker vi närmare komma åt och mer konkret sätta fingret på vilka ideal som den intervjuade har. Det är kanske också den svåraste biten, dels att få relevanta fakta om och dels att tolka. Vi är däremot övertygade om att personens ideal lyser genom i sitt val av chef, sin syn på politiker och medborgare och i sina värderande kommentarer.

Frågorna som ställs är till exempel "Vad är viktigast för en kommun?", "Vilken roll ska medborgarna ha i kommunen?" och "Vad är måttet på framgång i en kommun?"

Idéernas och idealets ursprung

Under detta tema försöker vi följa upp varifrån de eventuella ideal vi hittat kommer ifrån. Det knyter förstås an något till personens bakgrund, men vi är här mer ute efter om det är något på senare tid som gett ny inspiration.

Under detta tema ställdes exempelvis frågor av typen "Vad brukar du läsa?", "Går du några utbildningar?" och "Ser du något samhälle som inspirationskälla?"

Ekonomism

Här försöker vi få fram drag av den eventuella ekonomism som påverkar förvaltningen i dess val av chefer; om det är några rester av NPM som finns kvar i förvaltningen, till exempel.

Exempel på frågor är "Vad är viktigast av människokännedom och känsla för ekonomi?" och "Använder ni er av målstyrning?"

Metoden som sådan kan naturligtvis kritiseras för att vara svår att göra jämförelser med. Men en intervjusituation är alltid unik och kan aldrig exakt återskapas. Vi har med denna metod prioriterat att få ett så naturligt samtal som möjligt med den intervjuade och kan dessutom fånga upp andra uppfattningar som inte passat in i en strikt frågeguide. Vi anser det särskilt viktigt att fånga upp idéer och tankar eftersom det är abstrakta organisationsideal vi letat efter. Detta har också gjort att vi för arbetets skull inte varit specifikt intresserade i själva berättelsen, även om vi personligen varit intresserade av det, utan vi har försökt ta

reda på de bakomliggande faktorerna till personens tycke och agerande – själva ”livet”, som Jan Trost uttrycker det (Trost 2005 s. 33).

3.2 Textanalytisk metod

Som komplement till våra intervjuer har även dokument från respektive kommun används. De öppna handlingar som används har insamlats framförallt på kommunernas webbsidor. En hemsida kan sägas vara en kommuns mest tillgängliga och konkreta ansikte utåt, och genom att granska den bilden får vi åtminstone reda på hur kommunen vill profilera sig mot allmänheten.

En ytterligare fördel med att studera dessa offentliga handlingar är att vi kunnat utläsa skillnader mellan vad som är kommunens offentliga linje och vad personalchefen tycker och tänker.

Dessa dokument har varit olika varandra men har analyserats för att hitta eventuella spår av förvaltningsideal. Analysen har skett med diskursanalytiska verktyg (Bergström & Boréus 2000 kap. 6), men vi har inte följt en specifik skola, utan snarare valt att koncentrera oss på innebörden av det som skrivits och dess överensstämmelse med våra antaganden.

Vi har haft för avsikt att demonstrera våra resonemang så tydligt som möjligt för att ge läsaren en så stor chans som möjligt att göra sin egen bedömning och därmed bestämma sig huruvida man vill instämma i vår uppfattning.

3.3 Urval

Liksom i all annan forskning måste ett urval av material från verkligheten inhämtas och vi väljer att här nedan beskriva hur kommuner och intervjupersoner valts ut. Urvalet bestäms av de frågeställningar och metodologin som tidigare presenterats och genom urvalet kommer vi närmare svaret på våra frågor (Lundquist 1993a s. 118).

3.3.1 Val av kommuner

I studien har fyra kommuner studerats. De har framförallt valts ut med hänsyn till deras geografiska närhet till var vi själva bor. Det blev så helt enkelt för att praktiskt tids- och transportmässigt kunna genomföra studien.

I denna geografiska närhet finns ett antal kommuner att välja mellan. Då urvalet inom denna grupp skulle ske valdes fyra kommuner som uppvisar en relativt okomplicerad och likartad struktur.

Urvalet av kommuner har ett visst inslag av slump i sig då vissa tilltänkta intervjupersoner inte alltid kunnat ställa upp. Det hela har varit beroende på vilka

personer som har haft möjligheten, det vill säga tid, att träffa oss. Urvalet kan i så fall sägas vara skevt då en Resultatinriktad och Produktiv chef inte bör ha tid att träffa oss medan en mer Serviceinriktad chef bör ha större intresse av att intervjuas.

3.3.2 Val av personer att intervjua

När vi skulle välja vilka personer vi skulle intervjua inriktades studien som tidigare nämnts på att studera de som rekryterar chefer till kommunerna. Genom att intervjua de som är med och anställer chefer inom förvaltningen ansåg vi att vi borde få en god bild av de ideal som eftersträvas i respektive kommun. Valet föll alltså på kommunens personalchef.

Genom att intervjua kommunens personalchef har vi även fått en uppfattning om hur en chef i en förvaltning är, då ju faktiskt personalchef är just en förvaltningschef.

4 Empiri

Vi kommer i detta avsnitt presentera och redovisa resultaten från våra utvalda kommuner. Dels förmedlas här vår analys av intervjun med respektive personalchef, dels analyseras och kommenteras dokument som vi ansett vara relevanta för vår undersökning. Detta leder till att Kävlinge kommun tar en relativt stor plats då kommunen har ett visionsprojekt som i hög grad präglas av det vi kallar New Public Service-inriktat tänkande.

4.1 Presentation av de utvalda kommunerna

Nedan följer en presentation av de fyra kommunerna som valts ut. Kommunerna presenteras i bokstavsordning. Samtliga fakta om folkmängd och areal har hämtats från Statistiska centralbyråns kommunprofiler. (http://www.h.scb.se/scb/bor/scbboju/reg_profil/e_frame.htm).

4.1.1 Eslöv

29 740 invånare, 421 km².

Eslövs kommunfullmäktiges sammansättning består av de sju riksdagspartierna samt (sd) där kommunen styrs av (s), (v) och (mp) (<http://www.eslov.se/Kommunfakta/>). Valdeltagandet vid Riksdagsvalet 2002 var 75,8 % (http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12K/1285/1285.html).

När kommunstyrelsens ordförande, Cecilia Lind (s) tillfrågades om hur kommunen vill profilera sig för omvärlden så svarade hon ”som en bra plats att bo på av många skäl” (Amnell 2005 s. C13). Här betonas framförallt boendet som det viktiga och inte att kommunen primärt är ute efter stora företagsetableringar. Hon poängterade även hur viktiga de kommunanställda är när man ska göra PR för kommunen genom att ”nöjda kommunanställda berättar för andra om Eslöv” (Ibid. s. C13).

Den i Eslövsstudien intervjuade personalchefen är man, 59 år och har varit verksam som personalchef i olika offentliga förvaltningar under 28 år. Han har även varit konsult på den privata marknaden under en tioårsperiod då han framförallt jobbade med offentliga organisationer.

Organisatoriskt så tillhör den intervjuade en utvecklingsavdelning och har formellt titeln ”utvecklingschef”. Vi kommer dock att referera till honom som personalchef för att undvika missförstånd.

Han ger inte uttryck för att sätta kommunala värden anmärkningsvärt högt men tycker helt klart att vanliga medborgare ska ha inflytande över styret i kommunen.

Det kanske mest slående med hela intervjun i förhållande till vårt arbete är hans idé om att ledarskapsidealet idag i princip är detsamma som det var när det först kom på tal i slutet av 1970-talet.

Att den intervjuade värderar medborgarinflytande högt gör det lätt att placera hans värderingar i NPS-facket, så som vi ser det. Det talar också för vår sak att han ser kommunens verksamhet som mer betydande än den privata sfärens, det vill säga att det är ett slags högre syfte att tjäna människor och erbjuda allmännyttig service. Han formulerar sig som att hans ideal är ett slags sunt förnuft, inte att det är ett ideal han strävar att efterleva. Det talar för vår tes om att det är så människor i regel uppfattar saken även om de eftersträvar detta ideal (och hur skulle man kunna göra något annat om man inte hört talas om NPS?). Han är helt klart en aktör med mandat att förändra förvaltningen genom att rekrytera chefer som också sätter medborgarinflytandet högt, och därmed kan vi anta att han, åtminstone den tid han har kvar på sin post, kan vara en av aktörerna som ger NPS ett genomslag.

Personalchefens tid som konsult på ett privat företag, även om han där oftast var knuten till den offentliga förvaltningen, kan ha gett honom ett bredare perspektiv på vad som är unikt med offentliga sektorn. Detta ger han speciellt uttryck för när han betonar hur viktiga medborgarna är i samhället och när han poängterar att det offentliga främst kan konkurrera med det privata i fråga om ett meningsfullt yrkesliv.

Man kan också se ett visst New Public Service-ideal lysa genom i hans resonemang om ”det politiska kabblet” och om att politikerna ska låta ämbetsmännen sköta detaljerna i hur förvaltningen ska agera, samtidigt som han talar om ett ökat medborgarinflytande.

Den offensiva satsningen på IIP² i Eslövs kommun kan tolkas som en fokusering på kommunens tjänstemän, vilket närmast skulle likna ett weberianskt ideal, men eftersom detta program bygger på en integrering av individens utveckling med verksamhetens mål så rimmar det bättre med New Public Management då den riktar sig till både företag och förvaltning. Det hela är beroende av vilket mål som förvaltningen har och hur detta kan harmonisera med individens utveckling.

Personalchefen menar på att mod kanske är den viktigaste egenskapen hos en chef, men överhuvudtaget är han för ett mera ”mänskligt och mjukt” ledarskap där chefen måste agera med fingertoppskänsla mot sina medarbetare och inte peka med hela handen.

² Investors in People, ett standardiseringssystem för personal och organisationsutveckling. Se vidare på hemsidan <http://www.iipsverige.se>

4.1.2 Kävlinge

26 024 invånare, 153 km².

Kävlinges kommunfullmäktiges sammansättning består av de sju riksdagspartierna samt (sd) och (spi) där kommunen styrs genom en rent valteknisk samverkan mellan (s), (m) och (v). Detta görs för att helt utestänga (sd) från politiken (Lindahl 2002). Valdeltagandet vid Riksdagsvalet 2002 var 81,9 % (http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12K/1261/1261.html).

”Kävlinge – ligger bra till” är kommunens slogan som framförallt syftar till kommunens gynnsamma geografiska närhet till framförallt Lund och Malmö. Vid en utfrågning av kommunalrådet Roland Palmqvist (s) i Sydsvenskan i maj 2005 efterfrågas hur kommunen vill att omvärlden ska uppfatta Kävlinge. Han svarar då ”Som en framåt, effektiv, boendevänlig kommun där människor kan förverkliga sina idéer och drömmar” (Amnell 2005 s. C13).

Den intervjuade är personalchef, man och är 58 år. Han har jobbat inom förvaltningen sedan 1977. Intervjun kommer i detta avsnitt vävas ihop med det visionsarbete som Kävlinge kommun under 2004 tagit fram. Det är ett visionsarbete som ska beskriva kommunens vision för framtiden. Framtiden är för Kävlinges del definierad som tio år och beskriver följaktligen en plan för Kävlinge fram till 2014.

Det skrivs att ”projektets övergripande mål är: En bättre och mer *medborgarengagerad* [vår kursivering] kommun, som står rustad mentalt, ekonomiskt, socialt och strategiskt inför framtidens utmaningar.” (Kävlinge 2014 – med segel mot framtiden 2004 s. 4).

Då projektet syftar till att fokusera på ”mänskliga och sociala drivkrafter” och ”en mer medborgarengagerad kommun”, stämmer det i hög grad överens med vår beskrivning av vad New Public Service innebär.

Kävlinges visionsprogram utgår från fem olika ”*processfrågor*” vilka delar in visionsprogrammet i olika kapitel och dessa är:

Vad ser vi? Vad vill vi? Vad gör vi? Hur gör vi? Vem gör det?
(Ibid. s. 4)

De första fyra frågorna hämtas direkt från Komrev/PricewaterhouseCoopers program som behandlar hur man ”skall kunna säkerställa och utveckla en ökad effektivitet, säkerhet och styrbarhet i er organisation” (<http://www.pwc.com/se/swe/about/svcs/komrev/index.html>), vilket också bekräftas av att visionsprogrammets ”lots” Jan Sturesson hämtats just från Komrev/PricewaterhouseCoopers (Ibid. s. 4). Dessa frågor förekommer till viss del även som tema i ledarskapsutbildningarna hos Komrev³.

² Jämför till exempel med ”Ekonomi- och personaldirektörsprogrammet 2005” s. 2, http://www.pwc.com/se/swe/about/svcs/komrev/ekonomi_personal2005.pdf

Förväntningsgapet

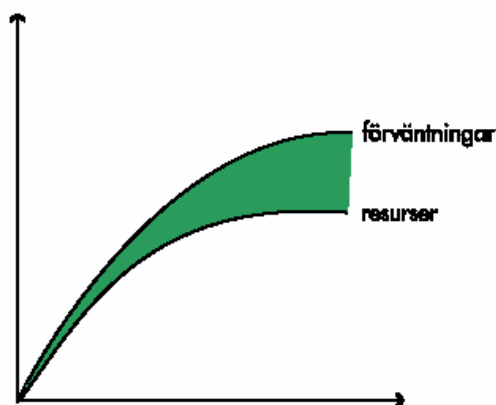


Bild 4:1 Förväntningsgapet
Källa: Kävlinge 2014 – med segel mot framtiden 2004 s. 6

Bilden 4:1 ska symbolisera det växande gapet mellan samhällets förväntningar och samhällets resurser över tid. Hur stort detta gap verkligen är framgår inte i programmet men att det verkligen finns och dessutom växer tas för givet⁴.

Vidare beskrivs ett antal ”tydliga [vår kursivering] samhällstrender som kommer att påverka den framtida samhällsutvecklingen” (Kävlinge 2014 – med segel mot framtiden 2004 s. 7). Bland annat nämns:

individualismen ger upphov till självständiga individer (Ibid. s. 7)

Personalchefen är inne på det här när han talar om att man som medborgare i framtiden endast kommer att få de ”absoluta livsnödvändigheterna tillgodosedda”. Personalchefen talar om hur man till exempel i äldreomsorgen kommer att få betala extra för att få städad eller att bli duschad mer än en gång i veckan.

Det blir svårare att rekrytera medlemmar till partierna. Färre vill engagera sig i föreningslivet (Ibid. s. 7)

Detta visar på hur Kävlinge kommun börjar se problemen med hur folkviljan ska kunna tillgodoses genom andra möjligheter än genom de politiska partierna.

Folk engagerar sig enbart för att skaffa sig själv eller sina barn fördelar (Ibid. s. 7)

Även detta är en punkt som personalchefen kommer in på när han beskriver hur han anser att samhället blir mer individualiserat och därmed har folk börjat tänka mer på sig själva och sitt eget intresse. ”När barnen går på dagis bildar man Dagispartiet och när barnen börjar skolan bildar man Skolpartiet” och när det är på det viset, ”vem ska [då] ta hand om helheten?”

⁴ Termen ”förväntningsgap” (expectation gap) är dock etablerad inom bland annat företagsekonomin. En sökning på Google gav 68 träffar på ”förväntningsgap” och 1 310 000 på ”expectation gap”, varav flera inom politisk teori.

Något mer konkreta mål presenteras vidare i visionsarbetet, till exempel:

Finna nya arenor för dialog mellan kommunen, dess medborgare, företag och föreningar (Ibid. s. 9)

Att hitta alternativ till de politiska partierna för att kommunicera med medborgarna får anses ligga väl i linje med vad New Public Service-idealet står för.

Bli mer kreativa och engagerade (Ibid. s. 10)

Detta mål ligger nära den ovanstående punkten men här betonas även vikten av kreativitet, något som kan tolkas så att kommunen, i slutändan förvaltningen, inte ska vara rädd att förändras. Dessutom poängteras engagemang, vilket i hög grad stämmer in i NPS idealtyp. Personalchefen i Kävlinge tycker att medborgarna bör vara engagerade, men tycker att Visionsprojektets medborgarforum mest tycks vara ett spel för gallerierna, för att ge sken av att medborgarna får inflytande.

Övriga mål i visionsprogrammet som ligger nära New Public Services ideal är:

- Ökat medborgaransvar/verklighetsförankring/utveckla tillsammans
- Ökad legitimitet/delaktighet/flexibilitet. Vi måste förankra våra kommunala beslut bland våra anställda och de som bor i kommunen
- Prioritera och renodla det offentligas åtaganden/hitta nya arbetsformer
- Mod – politiskt nytänkande
- Finna former för gemensamt ansvarstagande mellan kommunen och medborgarna (Ibid. s. 10)

I denna del av visionsarbetet konstateras till sist att ”En god kommunikation mellan kommunledning och kommuninvånarna måste därför bygga på dialog, engagemang och empati, där de olika sidorna får upp ett förtroende för varandra. Målet är att bygga en stark ”lagkänsla” i kommunen – att inge känslan av att vi tillsammans kan åstadkomma mycket” (Ibid. s. 10). Detta understryker definitivt hur nära visionsarbetet ligger ett NPS-ideal.

Framgångsfaktorer:	Motkrafter:
Engagemang	Feghet/
Resultat	förändringsrädsla
Mod	/passivitet
	Oenighet

Bild 4:2 Kritiska framgångsfaktorer
Källa: Kävlinge 2014 – med segel mot framtiden 2004 s. 11

Personalchefen har i intervjun uttryckt sin uppfattning om vad en chef inte får vara och en egenskap som särskilt nämns är just feghet.

Vidare beskrivs vikten av gemensamma mål i visionsarbetet och det är också här som vi hittar det tydligaste exemplet på att en hel del går att hänföra till New Public Management. Ett exempel är ”Kanske framgår vikten av gemensamma mål

något klarare om man jämför det med ett företag”. (Ibid. s. 12) Men vidare i texten kan det också tolkas som ett typiskt New Public Service-färgat uttalande där det gemensamma goda ska växa fram genom en dialog där ”det gemensamma målet” kan jämföras med ”det gemensamma goda”.

Sen beskrivs vilka konkreta lösningar och idéer som ”sjösatts” eller som ska sjösättas. Flera av dessa är utmärkta exempel på hur lösningar enligt NPS skulle se ut.

- Longitudstyrelse – en icke-politisk styrelse med rådgivarfunktion, à la amerikansk medborgarrådsmodell.
 - Låta de boende ta över skötseln för grönområden i deras närområde alternativt låta husägare ta över grönområden i tomtgränsen.
 - Öppna upp skolan för fler aktiviteter, t ex föräldracafé. Krävs resurser i form av medborgarengagemang och lokalförsörjning.
 - Medborgarenkät. Sammanställa innovationskraften i kommunen.
- (Ibid. s. 13f)

Precis varför personalchefen började jobba inom förvaltningen är oklart. Även om hans värderingar inte nödvändigtvis solklart gått åt NPS-hållet (om man inte ser NPS som en återgång till tidigare ideal, vill säga) så tycks hans observationer om omvärlden peka åt det hållet.

Personalchefen har efter sin utbildning endast arbetat inom offentlig sektor. Han påpekar specifikt att hans utbildning på 1970-talet inriktades mot den kommunala organisationen, vilket under denna period präglades av ett weberianskt tänkande. Detta torde ha påverkat honom att tänka i mera klassiskt weberianska banor, i egenintresse om inget annat. I intervjun sägs att man förr vid rekrytering lade större vikt vid formella meriter men att man nu prioriterar de personliga egenskaperna hos en chefsaspirant vilket stöder att utvecklingen gått ifrån en weberiansk förvaltning mot en mer NPM- och i detta avseende också NPS-inriktad förvaltning.

Han säger att han inte ändrat sina personliga preferenser men att förvaltningen har fått honom att ändra sitt sätt att agera. Detta tyder på att förvaltningens ideal tydligt påverkar hur människor agerar i förvaltningen, vilket stöder oss i vår uppfattning om det viktiga i att studera de förvaltningsideal som för närvarande råder i kommuner.

I uppfattningen om att förvaltningen ofta saknar mätbara mål, vilket man ser som en brist, kan vi direkt se en följd av ett ökat ”affärstänkande” inom förvaltningen. I en weberiansk modell hade sådant inte rönt särskilt mycket uppmärksamhet men här visar det sig tydligt att vissa NPM-ideal såsom effektivitet och produktivitet lever i kommunen.

Andra NPM-influenser är bland annat det ”trainee-program” som kommunen driver i samarbete med några andra kommuner. Programmet syftar till att föra fram fler tänkbara chefer i den kommunala organisationen.

Personalchefen poängterar däremot vid flera tillfällen hur olik förvaltningen är mot till exempel en tillverkningsindustri, då man inte levererar några produkter. Vad förvaltningen gör uppfattas som unikt och inte jämförbart med näringslivets verksamhet.

4.1.3 Ystad

26 898 invånare, 352 km².

Ystads kommunfullmäktiges sammansättning består av de sju riksdagspartierna samt (spi), (yp) samt (sd) där kommunen styrs av (s), (v), (mp) och (yp) (<http://www.ystadsallehanda.se/apps/pbcs.dll/article?AID=/20021010/YSTAD/110100769&SearchID=73207849144009>). Valdeltagandet vid Riksdagsvalet 2002 var 76,7 % (http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12K/1286/1286.html)

Ystad vill gärna profilera sig mot omvärlden med sin slogan ”Ja, i Ystad”. Man vill genom denna fras ”beskriva både positiv energi och ett ställningstagande” och det ska dessutom visa ”på det utbud och möjligheter som finns att erbjuda i Ystads kommun”

(<http://www.ystad.se/Ystadweb.nsf/AllDocuments/60F43409B3CC28A5C1256A63004EFD34>). Begrepp som betonas är närhet, kultur, miljö och kvalitet (Ibid.).

Den intervjuade är 42 år, man och är ”personalstrateg” i Ystads kommun. Ystad har ett delat ansvar av vad en personalchef vanligen gör och den intervjuade har ansvaret för ”de mjuka frågorna”, vilket vi anser vara viktigast i denna undersökning. Även i Ystad finns personalfunktionen organiserad i en utvecklingsavdelning. Trots hans titel kommer vi i fortsättningen referera till honom som personalchef, återigen för att undvika missförstånd.

Även Ystads personalchef bedömer att ledarskapet i princip är detsamma sedan långt tillbaka. Det som förändrats är ledarskapets förpackning, det vill säga hur det framställs, vilken ändras hela tiden.

Viktiga ledaregenskaper beskriver han som ”att våga, att stötta, att visa mod och att vara sig själv”.

Ystad driver även de ett slags ”trainee”-program som syftar till att göra Ystad i princip självförsörjande på chefer. Kommunen har tidigare varit dålig på att skapa ”karriärvägar” för de anställda. Man hoppas genom programmet kunna ta vara på den kompetens som redan finns i organisationen.

Han säger att han brukar sätta upp en omvärldsanalys och en kravspecifikation inför varje rekrytering. I omvärldsanalysen görs en organisationsanalys som ska leda till ett ifrågasättande av chefspositionen.

Medborgarengagemanget anses vara lågt i Ystad men samtidigt talas det om saker som gör att man ser ett relativt starkt medborgarengagemang. Vi ställer oss frågande till om rätt forum för medborgarna används. Man har till exempel ”öppna möten” för alla föräldrar i en skola, men bekymras när ”3 personer” dyker upp. Om nu Ystads medborgare är mer engagerade i sitt samhälle än vad man är på många andra ställen i landet, borde det tyda på att man helt enkelt inte lyckas fånga medborgarnas intresse. Överlag ser inte personalchefen medborgarnas engagemang som förvaltningens huvudbry, men så hänvisar han också till strukturella skäl, såsom att ”medborgarna går till val och väljer sina politiker”. Hade strukturen tillåtit ett mer direkt utbyte mellan förvaltning och medborgare så hade han kanske tyckt annorlunda.

Ett visst weberianskt inslag kan spåras i kommunens pågående visionsarbete då han vill att politikerna ska lägga ut riktlinjerna och visionerna – förvaltningen ska bara genomföra och tolka det som politikerna bestämt. Han formulerar sig dock som att förvaltningen till sist kommer få tillrättavisa politikerna om hur saker kan göras, men det är antagligen för att politikerna sällan har full förståelse för vad som praktiskt kan låta sig göras. Det påvisar i alla fall hur han tänker i ganska givna strukturer och inte problematiserar kring förvaltningens roll. Förvaltningen uppfattas förstås som en väldigt stel institution av många, och man måste förstås inte tänka annorlunda bara för att man jobbar i den.

4.1.4 Åstorp

13 389 invånare, 92 km².

Åstorps kommunfullmäktiges sammansättning består av de sju riksdagspartierna utom (mp) samt (åp) och (kof) där kommunen styrs av (c), (s) och (fp) (Johansson 2002). Valdeltagandet vid Riksdagsvalet 2002 var 71,8 % (http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12K/1277/1277.html).

I sin framtidsvision betonar kommunen värden som geografisk närhet, naturupplevelser och den lilla kommunens möjligheter till delaktighet för medborgaren (<http://www.astorp.se/vision.htm>).

Den intervjuade är 49 år, kvinna och är personalchef i Åstorps kommun. Hon har en bakgrund i det privata näringslivet och har endast arbetat i kommunal förvaltning sedan 2002.

Personalchefen bär tydliga spår av den yrkesbana som präglats av det privata näringslivet. Vid jämförelse med idealformerna är hon klart inspirerad av New Public Management. Detta ter sig inte så underligt då hon endast jobbat inom den kommunala förvaltningen några få år, vilket hon poängterade några gånger under intervjun. Det är därför inte rätt att tala om henne som en NPM-inspirerad person, utan snarare som skolad i ett rent affärsmässigt tänkande.

Under intervjuns gång märks det tydligt att hon inte ser några skillnader med att jobba i den offentliga förvaltningen mot att jobba i det privata näringslivet. Det finns inga tecken på att hon ser ett jobb inom förvaltningen som något ”kall”. Det viktigaste enligt henne är istället att organisationen som man arbetar inom ”levererar en produkt” och att man som anställd kan påverka processen som leder till leveransen av produkten.

Hon beskriver att hon mer eller mindre av en slump hamnade i Åstorps kommun. Hon hade ingen plan på att börja jobba i en förvaltning utan tycktes mest se det som vilket personalchefsjobb som helst.

Överväganden om demokratiska dilemman inom förvaltningen tycks inte heller vara centrala delar i hennes uppfattning om hur en förvaltningschef bör vara. Istället är det mest centrala hur en chef kan utöva ledarskap oavsett vilken fackkunskap som denna besitter.

När hon beskriver framtida kommunsammanslagningar och samarbeten mellan kommuner betonas de ekonomiska incitamenten för detta och hon berör inte i något avseende några demokratiska problem. Hon betonar snarare att effektiviteten skulle öka.

I en mindre kommun är det förmodligen lättare att införa nya förvaltningsideal på kortare tid. Där finns färre nyckelpositioner och dessa kan utöva stor påverkan på organisationen. Om dessa nyckelpersoner närmast kommer från näringslivet faller det sig naturligt att de har lättare att ”känna sig hemma” med idealbilder som ligger nära New Public Management och definitivt inte ett weberianskt ideal. I vårt fall är Åstorp ett utmärkt exempel på detta. Den intervjuade personalchefen har under sitt yrkesliv huvudsakligen arbetat i det privata näringslivet och tydligt anammat ett ekonomiserat företagstänkande.

Hon uppfattar sin rekrytering till den kommunala förvaltningen som ett ”modigt drag” av Åstorps kommun. Vi uppfattar det som att hennes tolkning blir att kommunen anser att förvaltningen behöver förändras mot ett mer marknadiserat tänkande. Vilket i sin tur kan ha lett till att personalchefen stärkts i sin uppfattning att inte se några skillnader mellan hur organisationer ska ledas i det privata och det offentliga, för att hon just rekryterats i egenskap av att komma från den privata sfären.

5 Analys, diskussion och slutsatser

5.1 Analys och diskussion

Som vi lärt oss under intervjuerna kan det finnas en viss fara i att sätta ord på och uttrycka ett ideal. Man behöver inte ta så drastiska exempel som kommunismen för att påvisa vad som kan hända när man strävar efter ett ideal. En av dem som vi intervjuade var med om att bringa New Public Management-idealet till Sverige, med föresatsen att minska mängden förvaltning som politikerna utförde. Han uttryckte sitt missnöje med hur man sen tolkade och följde idealet. Men å andra sidan, då vi ser att många upplever NPS som något eftersträvansvärt tror vi ändå att NPS kan vara värt att formulera.

Varför vill en förvaltning ha en sådan utveckling? Vi kan tänka oss att man upplever det som lättare för en förvaltning att utföra sitt arbete och att göra det väl, om det blivit så att man ser till medborgarna som sina främsta uppdragsgivare snarare än politikerna. Det kan dessutom finnas ett annat än altruistiskt intresse i att ha en stor makt och ett stort utrymme att agera på.

Det kan däremot finnas ett intresse från enskilda ämbetsmän att reformera förvaltningen till en mer ekonomistisk och marknadsanpassad sådan. Detta för att förbättra möjligheterna för dessa ämbetsmän att få jobb utanför förvaltningen då det jobb som tidigare varit på livstid nu riskerar att rationaliseras bort etc. Ett par av de vi intervjuat har också just uttryckt att man inte längre sitter lika säkert på sin post i förvaltningen. Ens kompetens inom en ekonomistisk och marknadslig förvaltning ökar chanserna till ett jobb i den privata sektorn. Förvaltningscheferna torde i så fall vara extra intresserade av att vara flexibla på arbetsmarknaden och då kan det upplevas som en merit att de styrt en marknadslig förvaltning.

Det är viktigt att komma ihåg att ett förvaltningsideal kan komma på kollisionskurs med demokratisynen i ett land. Det bör bli komplicerat att genomföra några större NPS-inriktade reformer i kommuner utan att staten på central nivå skulle reagera. NPS är trots allt inte särskilt förenligt med den representativa demokratin. Hela den nationella demokratis framtida utveckling måste i detta fall diskuteras och medborgarrollen måste klargöras (jmf Lundquist 1998 s. 268).

Det är tyvärr svårt att säga om de här personalcheferna tycker att politikernas uppdrag faktiskt stämmer överens med medborgarnas önskemål. Det kan tänkas att man upplever en diskrepans mellan vad medborgarna behöver, vad politikerna uppfattar som viktigt och vad förvaltningen förmår och upplever som viktigt. Finner man en sådan skillnad besvärlig vore det inte underligt om man vill att

förvaltningen ska ha större frihet och närhet till medborgarna, och därmed siktar man på att gå i NPS riktning.

Det är alltså tänkbart och till och med troligt att förvaltningen får ett större inflytande genom NPS. Dess roll som medlare kan snabbt övergå i en roll av ordförande (via sin expertkompetens), där besluten formellt tas av medborgarna men i själva verket är det beslut som har sin grund i förvaltningens uppfattning. Den valda politikerns roll blir då relativt tom och antagligen överflödig.

En personalchef presenterar den accelererande individualismen han uppfattar i samhället som ett problem, då det lär leda till att intressepartier utan ett samlat program dyker upp. ”När barnen är på dagis är man dagispartiet...” (intervju, 2005-04-29), och om vi tar för sant att det faktiskt blir så – på vilket sätt kan förvaltningen vara verksam när alla politikerna representerar särintressen? Hur fyller man ut hålen i politikernas bristande program? Det kan tänkas att förvaltningen i så fall får mer makt i de odefinierade områdena men det kan också tänkas att det helt enkelt inte fungerar. En annan personalchef tror således att de olika intressepartierna hade fått byta form, anpassa sig och skaffa sig en bredare agenda (intervju, 2005-05-16).

En central fråga är huruvida medborgare i stort faktiskt har så stor insikt att de kan vara med och fatta beslut. Även här kan förvaltningen via sin expertkompetens ”veta bäst” och komma att köra över medborgarna. I det fallet kan man argumentera för nödvändigheten i att ha valda politiker som (idealt) har insikt i samhället.

Det finns en allmän önskan i framförallt det weberianska idealet och i New Public Service om att anställningen inom förvaltningen ska uppfattas som att tjäna ett högre syfte. Det är dock mycket tveksamt om man för den sakens skull kan bortse från att ge duktiga och ambitiösa medarbetare en högre lön än en mindre duktig och ambitiös anställd. NPS tar den individuella prestationen i beaktning, men inte Weber. I slutändan tror vi att det ändå handlar om att varje enskild medarbetare ska känna sig nöjd med sitt arbete och att denne blir betald efter sin arbetsinsats och kompetens. Det högre syftet att ”tjäna samhället” är i dagsläget inte ett tillräckligt motivationselement – det blir verkningslöst utan en skälig lön, då vi i detta fall tror att människan är en nyttomaximerare som ser till sig själv och sin familj främst.

Att man nuförtiden tittar mer till hur personen är och mindre till vilka meriter man har pekar helt klart på att Webers ideal inte längre är gångbart. Att förvaltningen skulle följa samhällsutvecklingen och därmed i större utsträckning ta rollen som medlare mellan olika intressegrupper pekar också mot, efter vad vi har att gå på, att förvaltningen går åt NPS idealform. Dessutom talar det för vår sak att det är samhällseliga förändringar som pressar på denna förändring och inte att det är idealister som vill förändra förvaltningen.

Ystads personalchef tycker dessutom att man måste använda sig av en slags selektiv rättvisa och att man inte kan ha samma regler för alla människor, och helst ska man ha så lite regelstyre som möjligt i ledarskapet. Detta är ett klart steg bort från weberianskt tänkande och mot ett situationsanpassat och individanpassat ledarskap, vilket mycket väl kan sägas ligga inom NPS ramar.

Under uppsatsarbetets gång har vi naturligtvis lärt oss en hel del och vi har därför behövt tänka om och ändra förhållningssätt gentemot vår tidigare förförståelse. Under ett par intervjuer uppgav de intervjuade att tankar kring ledarskap inte förändrats nämnvärt ”de senaste 40 åren” respektive ”sedan slutet av 1970-talet”, då de första profilerade ledarskapsutbildningarna dök upp. Däremot märks det tydligt att förvaltningsidealet New Public Management har haft en avsevärd påverkan på de undersökta kommunerna men också att det under de senaste åren har skett en tillbakagång från detta ideal, vilket är helt i linje med beskrivningen av NPS som en ”mjukare” variant av NPM.

Att som Ystad och Eslöv organisera sig i utvecklingsavdelningar leder oss direkt in i företagsvärlden där företag ofta har just denna typ av avdelning för att verksamhetsutveckla och effektivisera. Organisationsanalyser hör till dessa avdelningars kanske vanligaste uppgifter och det ligger därför nära till hands att bedöma hela konceptet som ett NPM-inslag.

Det behöver däremot i dessa fall inte vara så utan det kan istället röra sig om ett allmänt effektivitetstänkande i linje med NPS. Det som talar för det är att betoningen i de båda kommunernas rekryteringsprocess vilar på begrepp som till exempel samhällsnytta. En medborgarcentrerad förvaltning borde vara väldigt mån om att inte slösa på allmänhetens resurser och har antagligen därmed också ett utpräglat effektivitetstänkande.

Överhuvudtaget har det ibland varit svårt att kategorisera om de fenomen som vi påträffat är NPS eller NPM-influerade. Det är tydligt att förvaltningen har anammats ett visst företagstänkande men i många fall är förvaltningen medveten om sin speciella roll och har därmed anpassat och problematiserat dessa idéer så att de ska passa den egna organisationen.

Om vi hade haft mer tid till förfogande hade vi fortsatt att undersöka de utvalda kommunerna och framförallt inriktat oss på att intervjua de andra förvaltningscheferna inom kommunen. Härigenom kunde vi undersöka om nyanställda chefer rekryteras enligt den bild som personalchefen ger oss. I så fall hade vi kunnat dra mera långtgående slutsatser om förvaltningens idealbild är under förändring eller inte. Bland de kanske mest intressanta att intervjua har varit utvecklingsledarna. Eslövs personalchef, som också var utvecklingschef, hade gott om åsikter om hur en förvaltning bör se ut och vi uppfattar också honom som den som tydligast genomsyras av NPS ideal.

Något som samtliga av de intervjuade understryker i vad som är viktigt hos en blivande chef är att denna ska ha mod. Huruvida detta är en modenyck vet vi tyvärr inte, men det poängteras i NPM och lever kvar en aning i NPS som den driftige och drivande ledaren. Att mod är viktigt som chef är något som alla tycks vara överens om, men det är svårt att säga om det platsar i någon av idealbilderna. Vi får nog nöja oss med att hänföra det till det universella ledarskapsidealet, eventuellt att det är en modenyck. Att engagera sig i aktiviteten hör helt ihop med NPS, men resultatfokuseringen hör möjligen mer hemma i NPM-lägret.

Om vi ser ledarskapet som separerat från förvaltningsidealet, som då istället bara skulle beröra hur en Chef bör agera, så kan det visa sig finnas universella egenskaper för en ledare, såsom både Eslövs och Ystads personalchef poängterar. Ser man 2000-talet, 1990-talet och 1980-talet som tre separata eror med olika

förvaltningsideal och vi kan spåra samma ledarideal genom dem så talar det för den senare tesen. Med tanke på ledarskapets centrala roll i hela den mänskliga historien så talar det också för att man i slutet av 1970-talet bara satte ord på vad man under lång tid uppfattat som en god ledare, åtminstone som man ser på saken i väst. Detta måste dock undersökas och beläggas med mer material innan en sådan slutsats kan dras.

Eftersom vi tar personalchefens attityd för indikativ på hur det står till med idealen i kommunen så ser det i Åstorp inte ut som att man riktigt har kommit ifrån NPM. Men Åstorp är en väldigt liten och perifer kommun i Skåne. Kanske kan det tyda på att Åstorp, på grund av sin avlägsenhet från centrum, inte nått så långt att man hunnit anamma värderingar som redan vunnit mark inom kommuner som ligger närmare förändringscentrum. Att personalchefen berättar att en av de första sakerna hon fick göra i Åstorp var att skära ner på antalet som varje chef hade att göra med pekar också åt det hållet, då personalchefen i Kävlinge berättade om detta som något man gjort för åtskilliga år sedan. NPS kommer kanske inom den snara framtiden att få ett lika stort genomslag här som det får i andra kommuner.

Oavsett var den aktuella förvaltningen tycks befinna sig bland våra idealmodeller uttrycker samtliga intervjuade att "risken att bli hemmablind" är ett hot mot utvecklingen i kommunen. Det uttrycks på lite olika sätt. I Åstorps fall tas personalchefen in från näringslivet och i Kävlinge används ibland rekryteringskonsulter för att "få en annan syn". Även i Ystad påpekar man att det kan vara bra med en utomstående parts perspektiv. En sådan oro finns allmänt utbredd bland de privata företagen men att förvaltningen är "hemmablind" behöver ju inte innebära att man ska snegla på den privata sektorn. Alternativet skulle kunna vara att låta en anställd från en annan förvaltning, exempelvis en annan kommun eller en statlig myndighet, se över rekryteringen och vid behov organisationen då förvaltningen som organisation är en helt unik företeelse.

En del av personalcheferna påpekar också att man kunde ha varit bättre på att tillgodogöra sig kompetensen som faktiskt finns inom förvaltningen. I inget av fallen ser man uteslutande på det ena eller andra alternativet som det enda giltiga, och även om det kanske inte är det mest utmärkande draget så hör det också NPS till. I en jämförelse med Bergströms *Konsten att finna Tulipanarosor* (Bergström 1995) ser vi att den sortens chef man söker inte har förändrats nämnvärt de senaste tio åren. Möjligen har man blivit mer utslätad och mer benägen att ta till flera olika metoder i olika situationer, allt beroende på situationen. Tror vi på ett par av dem vi intervjuat så kan det som sagt röra sig om ett oförändrat ledarideal under 30 år. Det som också talar för detta är att det i vår undersökning fanns en relativt samstämmig bild hos de intervjuade om vad gott ledarskap är.

Vi kan givetvis inte entydigt säga något om vart någon av dessa förvaltningar är på väg, men vår tes om deras förändring tycks stämma tillfredsställande – man ser på medborgarinflytande och mänsklighet som eftersträvansvärt och man försöker ofta sträva efter att öka möjligheterna till det. Ledaren ska vara mänsklig och empatisk. Det pratas om danska modeller med sammanslagningar av små kommuner av ekonomiska skäl, men också med en kraftigt minskad politikernärvaro. (intervju, 2005-05-04) Vi får se vad regeringens

Ansvarsutredning⁵ kommer att säga om den saken. Det hade varit intressant att se vilka slutsatser som dras och ställa dessa i förhållande till NPS.

5.2 Slutsatser

Utifrån det empiriska materialet och ovanstående analys och diskussion kan vi dra ett antal slutsatser. Vi tycker att vår undersökning har visat att förvaltningen i flera fall går från ett weberianskt eller NPM-inspirerat tänkande till ett mera NPS-inriktat tänkande vid chefsrekryteringar.

Vid chefsrekryteringar kan inte ett specifikt förvaltningsideal sägas påverka, utan istället tycks det just nu framförallt vara uppfattningen om det "universella ledarskapet" som påverkar rekryteringen av chefer. Men i de andra kriterier som personalcheferna tar upp finns en tendens av påverkan av olika förvaltningsideal. I vår undersökning är det i första hand NPM och NPS.

Vi tycker definitivt att vi har sett ett mönster av förändring av förvaltningsidealet i de intervjuer vi har gjort. Från en weberiansk syn via ett NPM-ideal och slutligen mot ett ideal som mycket väl kan liknas vid NPS.

Det är svårt att säga vilka generaliseringar gentemot andra förvaltningars förändring som vår undersökning kan göra anspråk på. Dock borde resultatet kunna tolkas in på andra kommuner och vi tror härmed att NPS inflytande som ideal kommer att öka.

Sammantaget leder oss detta närmare ett svar på vår centrala problemställning "vilket förvaltningsideal påverkar den kommunala förvaltningen just nu och hur visar det sig vid rekrytering av chefer?". Vi anser att vår undersökning stärker vår hypotes om att förvaltningen närmar sig det förvaltningsideal kallat New Public Service.

⁵ Se till exempel <http://www.skl.se/artikel.asp?A=4697&C=2056>

Intervjupersoner

Abrahamsson, Gunilla. Personalchef, Åstorps kommun, 2005-05-16

Adolfsson, Rolf. Utvecklingschef/personalchef, Eslöv kommun, 2005-05-04

Ehrstrand, Leif. Personalchef, Kävlinge kommun, 2005-04-29

Martinsson, Clas. Personalstrateg, Ystads kommun, 2005-05-19

Referenser

- Amnell, Mats, 2005. "Pr-byrå ska sälja Trelleborg" s. C13 i *Sydsvenska Dagbladet*, 2005-05-12.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur
- Bergström, Tomas, 1995. *Konsten att finna tulipanmarosor*. Lund: KEFU Skåne
- Bergström, Tomas, 2002. *Organisationskultur och kommunal förnyelse*. Malmö: Liber
- Bjereld, Ulf – Demker, Marie – Hinnfors, Jonas, 2002. *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur
- Blom, Agneta P., 1994. *Kommunalt chefskap*. Lund: Dialogos
- Dahlstedt, Magnus, 2000. "Demokrati genom civilt samhälle?" s. 289-310 i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 103, nr 4.
- Denhardt, Robert B. – Denhardt, Janet Vinzant, 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering" s. 549-559 i *Public Administrator Review* nov./dec. 2000, vol. 60, nr 6.
- Denhardt, Robert B. – Denhardt, Janet Vinzant, 2001. "The New Public Service: Putting Democracy first" s. 391-401 i *National Civic Review* 2001, vol. 90, nr 4.
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan*. Stockholm: Nordstedts Juridik
- Eslövs kommun, kommunfakta. <http://www.eslov.se/Kommunfakta/>, 2005-05-12
- Held, David, 1997. *Demokratimodeller*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Holmberg, Ingalill – Henning, Roger, 2003. *Offentligt ledarskap*. Lund: Studentlitteratur
- Investors in People, Investera i personalen. Hemsida, www.iipsverige.se, 2005-05-16

- Jodal, Ola, 2003. "Fem frågetecken för den deliberativa teorin" s. 267-288 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber
- Johansson, Knut, 2002. "Ökad inflyttning ställer krav på kommunen" i *Helsingborgs Dagblad*, 2002-12-03. <http://80-www.mediarkivet.se/ludwig.lub.lu.se/servlet/ma.mvc.Controller?command=ShowArticle&TABS=Y&RID=2121011535&AID=6887078&NTH=4&EXPANDED=&GROUPBY=NONE&ARTICLESPERPAGE=20&NOCACHE=1116079452986>, 2005-05-14
- Karlsson, Christer, 2003. "Den deliberativa drömmen och politisk praktik" s. 214-230 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber
- Kävlinge kommun
Kävlinge 2014 – med segel mot framtiden 2004, <http://www.kavlinge.se/download/18.1786b98100dd3558148000260/slutdokument%20vision%202014.pdf>, 2005-04-26
- Lindahl, Henrik, 2002. "Oppositionen stängs ute" i *Sydsvenska Dagbladet*, 2002-12-06, <http://sydsvenskan.se/skane/kavlinge/article29650.ece>, 2005-05-12
- Lundquist, Lennart, 1993a. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1993b. *Ämbetsman eller direktör?* Lund: Stockholm: Nordstedts juridik
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Magnusson, Håkan, 1996. "Statsvetenskaplig förvaltningsforskning. Några beskrivningssätt" s. 19-54 i Ahrne, Göran – Hansson, Lennart – Hultkrantz, Lars – Larsson, Hans – Magnusson, Håkan. *Fem forskare om förvaltningen*. Stockholm: Gotab
- Malnes, Raino – Midgaard, Knut, 1994. *De politiska idéernas historia*. Lund: Studentlitteratur
- Nordin, Svante, 1999. *Det politiska tänkandets historia*. Lund: Studentlitteratur
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur
- PricewaterhouseCoopers/Komrev

- Hemsida, <http://www.pwc.com/se/swe/about/svcs/komrev/index.html>, 2005-04-26
Ekonomi- och personaldirektörsprogrammet 2005,
http://www.pwc.com/se/swe/about/svcs/komrev/ekonomi_personal2005.pdf,
2005-04-26
- Rothstein, Bo, 2001. "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet" s. 49-81 i
Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation*. Tredje upplagan. Stockholm:
SNS Förlag
- Schartau, Mai-Brith, 2003. "Ledarskap i välfärdspluralism" s. 217-241 i
Holmberg, Ingalill – Henning, Roger (red.) *Offentligt ledarskap*. Lund:
Studentlitteratur
- Statistiska Centralbyrån, kommunprofiler, basfakta.
http://www.h.scb.se/scb/bor/scbboju/reg_profil/e_frame.htm, 2005-05-12
- Sveriges kommuner och landsting
<http://www.skl.se/artikel.asp?A=4697&C=2056>, 2005-05-21
- Trost, Jan. 2005. *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Valmyndigheten, Riksdagsvalet, Slutlig sammanräkning, resultat
Eslöv: http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12R/1285/1285.html, 2005-05-14
Kävlinge: http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12R/1261/1261.html,
2005-05-14
Ystad: http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12R/1286/1286.html, 2005-05-14
Åstorp: http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/12R/1277/1277.html, 2005-05-14
- Wahl, Anna – Holgersson, Charlotte – Höök, Pia – Linghag, Sophie, 2001. *Det ordnar sig*. Lund: Studentlitteratur
- Ystads Allehanda, författare saknas. "Ny majoritet enig om politiken" i *Ystads Allehanda*,
2002-10-10.
<http://www.ystadsallehanda.se/apps/pbcs.dll/article?AID=/20021010/YSTAD/110100769&SearchID=73207849144009>, 2005-05-12
- Ystads kommun, Ja, i Ystad.
<http://www.ystad.se/Ystadweb.nsf/AllDocuments/60F43409B3CC28A5C1256A63004EFD34>, 2005-05-14
- Yukl, Gary, 2002. *Leadership in Organizations*. Femte upplagan. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall Inc.

Åstorps kommun, Visionsarbete. <http://www.astorp.se/vision.htm>, 2005-05-12