

Ulrika Remin  
Magisteruppsats ht 2001  
Medie-och kommunikationsvetenskap  
Sociologiska institutionen  
Lunds universitet

# Kommunikationens roll för politisk påverkan av Malmös stadsdelsförvaltningar

Handledare: Lars Palm  
Examinator: Gunilla Jarlbro

## Sammanfattning

Uppsatsen behandlar den kommunala politikens möjlighet att med hjälp av kommunikationen styra och påverka förvaltningen. Att den kommunala politiken styr och påverkar är viktigt ur ett demokratiskt perspektiv då politiken representerar folkets vilja. Det kunskapsövertag som förvaltningen har försvårar styrningen liksom övergången till målstyrning. Att kunna styra beror dels på den formella makt som politiker har. Dels på hur väl kommunikationen i målstyrningsprocessen används för att påverka i politisk riktning. Det kan också göras genom att kommunikationen används för att skapa hur vi uppfattar organisationen (uppgifter/roller), en uppfattning som sedan styr våra handlingar. Det maktövertag som skapandet av organisationen ger, möjliggör också för målstyrning att leda till påverkan.

Undersökningen visar att det finns en viss medvetenhet hos ordföranden om kommunikationens roll för att skapa organisationen som en förutsättning för bättre styrning. Undersökningen visar också att det trots det finns en otydlighet i vad politik och förvaltning ska vara. Det upplevs försvåra för politisk påverkan.

Trots det användes kommunikationen av ordföranden främst för att i målstyrningen påverka chefen men också för att bli påverkad. Asymmetrisk tvåvägskommunikation användes för att påverka förvaltningen i den politiska viljans riktning medan symmetrisk kommunikation användes då kunskapen behövdes för att utveckla politiska mål. Förtroende upplevdes avgörande för utvecklande av dialog, att försöka förstå den andra parten. Symmetrisk kommunikation gav förutsättningarna för gemensam förståelse om viljan fanns där. Det fanns hos de intervjuade en vilja till att förstå den andra men det upplevdes inte vara så enkelt och efterlevdes inte alltid.

Kunskap och politik utövar en kamp samtidigt som de är inbördes beroende av varandra. Makten som finns där mellan dem finns där endast så länge ingen av dem vinner över den andra.

<b><u>1. INLEDNING</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>1.1 BAKGRUND</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>1.2 PROBLEMMRÅDE</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>1.3 SYFTE</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>1.4 PROBLEMFÖRMULERING</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>2 RELATIONENS UTVECKLING</u></b> .....	<b>6</b>
<b><u>2.1 PROFESSIONALISERINGEN INTE PROBLEMFRI</u></b> .....	<b>6</b>
<b><u>2.2 TILLTRO TILL DE PROFESSIONELLA</u></b> .....	<b>8</b>
<b><u>2.3 MALMÖ KOMMUNS STADSDELSREFORM</u></b> .....	<b>8</b>
<b><u>3 TEORI</u></b> .....	<b>10</b>
<b><u>3.1 STYRNING OCH PÅVERKAN</u></b> .....	<b>11</b>
3.1.1 <u>INDIREKT STYRNING</u> .....	11
3.1.2 <u>BEGREPPSDEFINIERING</u> .....	11
<b><u>3.2 FÖRVALTNINGENS KUNSKAP</u></b> .....	<b>13</b>
3.2.1 <u>AUTONOMA YRKESGRUPPER OCH STYRNING</u> .....	14
3.2.2 <u>ATT STYRA MED KUNSKAP</u> .....	14
3.2.3 <u>KUNSKAP GER STÖRRE TILLTRO</u> .....	15
<b><u>3.3 MAKT</u></b> .....	<b>16</b>
3.3.1 <u>ENDIMENSIONELLA MAKTPERSPEKTIVET</u> .....	17
3.3.2 <u>TVÅDIMENSIONELLA MAKTPERSPEKTIVET</u> .....	17
3.3.3 <u>TREDIMENSIONELLA MAKTPERSPEKTIVET</u> .....	18
3.3.4 <u>MAKT TILLHÖR INGEN</u> .....	18
3.3.5 <u>DEN DISCIPLINÄRA MAKTEN</u> .....	21
3.3.6 <u>MAKT OCH SAMTAL</u> .....	22
<b><u>3.4 KOMMUNIKATIONENS ROLL I POLITISK MÅLSTYRNING</u></b> .....	<b>24</b>
3.4.1 <u>TVÅVÄGSKOMMUNIKATION</u> .....	24
3.4.2 <u>KOMMUNIKATIV KOMMUNIKATION</u> .....	25
3.4.3 <u>PÅVERKAN OCH ATT BLI PÅVERKAD GENOM KOMMUNIKATION</u> .....	26
<b><u>3.5 SKAPA DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN</u></b> .....	<b>28</b>
3.5.1 <u>FÖRUTSÄTTNING FÖR ATT PÅVERKA</u> .....	28
3.5.2 <u>STRATEGISK KOMMUNIKATION FÖR SKAPANDE AV ORGANISATION</u> .....	29
3.5.3 <u>KUNSKAPENS OCH POLITIKENS ROLL</u> .....	30
3.5.4 <u>TRE MÖJLIGA FÖRVALTNINGAR OCH FEM MÖJLIGA CHEFER</u> .....	31
3.5.5 <u>POLITIKENS TVÅ UPPGIFTER</u> .....	33
<b><u>4 METOD</u></b> .....	<b>35</b>
<b><u>4.1 FALLSTUDIEN</u></b> .....	<b>35</b>
<b><u>5 ANALYS</u></b> .....	<b>38</b>

<b><u>5.1 INTERVJUREDOVISNING</u></b> .....	<b>38</b>
<u>5.1.1 SYN PÅ POLITIK</u> .....	38
<u>5.1.2 SYN PÅ KUNSKAP</u> .....	43
<u>5.1.3 KOMMUNIKATION MELLAN KUNSKAP OCH POLITIK</u> .....	47
<u>5.1.4 MAKT</u> .....	50
<b><u>5.2 DISKUSSION</u></b> .....	<b>54</b>
<u>5.2.1 STYRNING OCH PÅVERKAN</u> .....	54
<u>5.2.2 MÅLSTYRNING OCH KOMMUNIKATION</u> .....	55
<u>5.2.3 FÖRTROENDE FÖR ATT LÅTA SIG BLI PÅVERKAD</u> .....	57
<u>5.2.4 KOMMUNIKATION FÖR ATT SKAPA VERKLIGHETEN</u> .....	57
<u>5.2.5 MAKTFÖRHÅLLET MELLAN POLITIK OCH KUNSKAP I KOMMUNAL FÖRVALTNING</u> .....	59
<b><u>LITTERATURLISTA</u></b> .....	<b>63</b>
<u>TIDSKRIFTSARTIKLAR</u> .....	66
<u>ÖVRIGT</u> .....	66
<b><u>BILAGOR</u></b> .....	<b>67</b>
<u>BILAGA 1</u> .....	67
<u>BILAGA 2</u> .....	69
<u>BILAGA 3</u> .....	70

# 1. Inledning

Det grekiska ordet demokrati är en sammansättning av folk (demos) och styre (krati). Sverige är en demokrati, folket ska styra landet. Vi är dessutom en representativ demokrati vilket betyder att folket utser representanter, förtroendevalda som ska styra i deras ställe. Den politiska styrningen är uppdelad på central, regional och lokal nivå. Varje nivå har ett antal förvaltningar med tjänstemän som med sin kunskap ska se till att de politiska besluten genomförs.

Den lokala nivån representeras av kommunen där politiker har mandat från kommuninvånarna att styra och påverka utvecklingen i kommunen. Politiker har formell beslutsmyndighet för att möjliggöra styrning och påverkan men också ett övergripande ansvar för kommunal verksamhet. Förvaltningen ska styras och påverkas av majoritetens politiska ideologi, denna styrning och påverkan är kärnan i relationen mellan förvaltning och politiker (Wrenne, 1997). Det är den ideala styrrelationen i en representativ demokrati, en styrrelation som uttrycks och skapas i kommunikationen mellan politik och förvaltning. I denna uppsats kommer jag att koncentrera mig på styrrelationen och kommunikationens roll mellan politiker och förvaltning i Malmö kommun.

## 1.1 Bakgrund

I Malmö kommun styr politiker förvaltningen från både central och lokal nivå, en ordning som drevs igenom med stadsdelsreformen den 1 januari 1996. Reformen delade upp kommunen i 10 stadsdelar. Att omstrukturera den kommunala organisationen är inget specifikt för Malmö, även storstäder som Stockholm och Göteborg och andra mindre städer, har under 90-talet ändrat sin organisation just genom stadsdelsreformer.

Stadsdelsfullmäktige styr på den lokala nivån och kommunstyrelsen och kommunfullmäktige på den centrala nivån. De har ansvar för den övergripande politiska och formella styrningen. I den tidigare kommunala organisationen låg hela det politiska ansvaret på kommuncentral nivå. Malmö var då traditionellt indelad i sektorer exempelvis socialtjänsten, barnomsorgen och skolan.

Varje sektor hade en fackförvaltning som skulle hjälpa politiker att driva verksamheten och genomföra politiska beslut. Med reformen skapades istället stadsdelsförvaltningar med ansvar för flera sektorer inom sin stadsdel.

Stadsdelsfullmäktige består enbart av fritidspolitiker som har annan heltidssysselsättning än politiken till skillnad från kommunstyrelsen på den kommuncentrala nivån, där politiker är anställda på heltid. Stadsdelsfullmäktiges ordförande är den som har kontakt med och är kanalen för den politiska styrningen gentemot förvaltningen främst via förvaltningschefen och förvaltningsledningen, det är också en ordning som är reglerad genom kommunallagen.

## **1.2 Problemområde**

Förvaltningen och dess tjänstemän har kunskap som de ska använda för att genomdriva politiska beslut. Det i sig behöver inte vara ett problem men däremot kan förtroendet för kunskapen skapa problem. Det västerländska samhällets främsta karakteristikum är just ett stort förtroende för den teoretiska kunskapen.

Det kan betyda att kunskapen utövar inflytande på politiska beslut. Allt för mycket inflytande från kunskapen kan innebära att vi istället för en demokrati får en teknokrati. Istället för att den politiska ideologin och i förlängningen folket styr samhällsutvecklingen styrs samhällsutvecklingen av kunskapen.

Kunskapen har genom den tilltro människor har till den också makt att påverka, en slags informell makt till skillnad från den politiska makten som är en formell beslutsmyndighet.

I den ideala styrsituationen i en demokrati ska politiker styra och påverka förvaltningen. Men om både politiker och tjänstemännen har stor tilltro till kunskapen kan det hindra dem från att uppfylla den ideala styrsituationen?

Montins hypotes är att när förvaltningens möjlighet till inflytande och makt ökar minskar samtidigt möjligheten till inflytande och makt för den politiska organisationens styrning och således dess möjlighet att påverka förvaltningen i den politiska riktningen (Montin, 1996).

Det har forskats om tjänstemännens kunskapsövertag och den eventuella maktbas det gett upphov till i förhållandet till den politiska organisationens makt men resultaten är inte entydiga.

### **1.3 Syfte**

Syftet med uppsatsen är därför att undersöka styrrelationen mellan kunskap och politik i Malmö kommun med utgångspunkt i kommunikation och makt. De som jag valt att intervjua är representanter för politik respektive kunskap i Malmö kommun.

### **1.4 Problemformulering**

Hur ser maktrelationen ut mellan kunskap och politik och hur påverkar den styrningsmöjligheterna? Vad finns det för hinder och förutsättningar? Kan den politiska styrningen påverka förvaltningen? Finns det såsom Montin hävdar i sin hypotes, ett samband mellan ökat kunskapsinflytande och minskat politiskt inflytande? Vilken är kommunikationens roll, används den medvetet strategiskt i relationen mellan kunskap och politik?

## 2 Relationens utveckling

I den ideala styrsituationen ska den politiska organisationen styra förvaltningen med sin politiska ideologi vilket innebär att den politiska organisationen bestämmer konkret eller genom visioner vad som ska göras och förvaltningen gör det. Det som är viktigt i en representativ demokrati är att politiken styr och kunskapen blir styrd. Det är den ideala situationen, verkligheten kan se något annorlunda ut som jag ska visa i detta kapitel om relationens utveckling och också förklara vad det finns för hinder för den ideala styrsituationen. Jag kommer också att ge exempel på hur Malmö kommun genom stadsdelsreformen försökte hantera kunskapsinflytandet från förvaltningens tjänstemän och öppna kanaler mellan politiken och kunskapen till fördel främst för politiker och medborgarna.

Vad som läggs i begreppet politisk styrning har skiftat i takt med tiden. Från att politisk styrning har varit liktydigt med en slags direkt och orderlik detaljstyrning till en politisk styrning med mål som arbetats fram i nära samarbete med förvaltningen. Det är en utveckling som både den politiska organisationen och förvaltningens professionella tjänstemän bidragit till. Den har inneburit att förvaltningen fått en maktbas, en möjlighet till inflytande och styrning. Utvecklingen har också skapat ett dynamiskt maktförhållande mellan den politiska organisationen och förvaltningen, och som försvårar för den politiska organisationen att nå den ideala styrsituationen.

### ***2.1 Professionaliseringen inte problemfri***

Professionaliseringen ledde till att det blev svårare för de förtroendevalda att hävda sitt lekmanansvar och sin politiska auktoritet åtminstone i konkreta och detaljerade frågor. En utveckling som den politiska organisationen samtidigt själv drivit på.

Professionella grupper har etablerat sig av egen kraft genom att upptäcka problem, påpeka behov, ge reformförslag och genom att samtidigt kräva yrkesmonopol, något som var möjligt med politisk uppbackning.



På det sättet utvecklades expertgrupper som är beroende av och lierade med den politiska makten.

Samhällen i västvärlden har under flera århundraden och åtminstone sedan upplysningstiden hyllat den vetenskapliga kunskapen och dess möjlighet att producera giltiga antaganden ( Brante i Selander, 1989).

Uppbyggnaden av den rationella kommunala förvaltningen var inte problemfri. Tjänstemännens expansion gjorde att de i praktiken övertog uppgifter som tidigare sköts av förtroendevalda. Den tidigare lekmanaförvaltningen övergick till lekmanastyrd professionell förvaltning vilket innebar att politiska uppgifter *delegerades* till tjänstemännen. Tjänstemännen fick på så sätt också en större politisk betydelse ( Montin, 1996).

I takt med att tjänstemännens kunskap och professionalism ökar, ökar också möjligheten till inflytande. En möjlighet till inflytande betyder inte att de alltid har inflytande och hur mycket inflytande de får beror på de förtroendevaldas inställning till kunskap, uppfattning av den egna politiska auktoriteten och den formella kommunikationsstrukturen.

Under slutet av 70-talet och början av 80-talet bredde missnöje ut sig mot tjänstemännen och deras kunskap, man var orolig att de skulle ta över för mycket, att det skulle bli ett tjänstemannavälde. Men missnöjet var inte endast riktat mot tjänstemännen utan även mot den politiska styrningen som ifrågasattes och ansågs för svag.

De förtroendevalda var tvungna att hitta ett nytt sätt att styra förvaltningen och dess tjänstemän, annars fanns risk att de urholkade det demokratiska idealet. Detaljstyrning fungerade inte, det fanns inte tid för politikerna att sätta sig in i varje enskild del och inte heller acceptans för det hos tjänstemännen som ansåg sig mer skickade att sköta detaljer än politiker.

De förtroendevalda hade också i takt med att den politiska ambitionsnivån steg och samhället blev alltmer komplext i de växande kommunerna, skapat ett behov av expertis ( Svensson, 1998).

## **2.2 Tilltro till de professionella**

Från mitten av 80-talet ändras förhållningssättet gentemot förvaltningen vilket tro- ligen har att göra med kommunens försämrade ekonomi och bristande effektivitet. Den misstro och kritik som tidigare riktats mot förvaltningen ersätts med en ökad tilltro till de professionella både i samhället och i de politiska organisationerna.

De ges större handlingsutrymme i hopp om att de ska reda upp kommunens finan- ser och skapa effektivitet i organisationen. Politiker är beroende av att kunna visa upp en välskött kommun för medborgarna, av att medborgarna uppskattar den kommunala servicen som exempelvis skola och äldreomsorg. De är beroende av det för att bli omvalda, för att kunna vara med och bestämma hur samhället ska se ut utifrån sin politiska ideologi. Att ge de professionella större utrymme var ett sätt att försöka nå det.

Istället för att detaljstyra försöker politiker styra med mål. Politisk målstyrning är en styrningsform som politiker inte i större utsträckning använt sig av tidigare men som de hoppas kommer leda till starkare styrning av förvaltningen. Att enbart styra med mål innebär större krav på relationen och kommunikationen mellan förvalt- ningen och den politiska organisationen.

I kombination med politisk målstyrning stärks det administrativa ledarskapet för att på så sätt ge förvaltningen en större möjlighet till inflytande.

I kompletteringspropositionen från 1989 och även i socialdemokratiska partiets 90- tals program slogs det fast att politiker inte ska lägga sig i verksamheten, det vill säga detaljstyra den, utan överlämna det till de professionella ( Svensson, 1998).

## **2.3 Malmö kommuns stadsdelsreform**

Relationens utveckling har lett till att kunskapen har positionerat sig som en oer- sättlig del i det politiska arbetet. Malmö kommun har liksom andra kommuner hanterat detta genom att dela upp kommunen i stadsdelar för att på så sätt öppna in- formations- och påverkanskanaler mellan politiker och förvaltning ( Hagström och Petersson, 2001). Med reformen delades de centraliserade fackförvaltningarna upp på decentraliserade stadsdelsförvaltningar.

De centrala fackförvaltningarna innebar att all tjänstemannakunskap inom ett område samlades i en förvaltning. Med de decentraliserade förvaltningarna splittrades kunskapsområden upp för att samlas i varje stadsdel tillsammans med andra splittrade kunskapsområden.

Fackförvaltningarna koncentrerade tjänstemännens kunskap inom en sektor och de styrdes av politiker som satt i en tillhörande facknämnd dit de sökt sig för att de hyste intresse för just den sektorn. Kunskapen intog onekligen en central plats.

I stadsdelsförvaltningarna är det istället tänkt att medborgarna ska stå i centrum och indirekt också de förtroendevalda som representerar invånarna. Fokus har flyttat något ( Malmö kommunfullmäktiges handlingar, bihang 1995 nr 54)

( Stadsdelsfullmäktige i Malmö, Malmö kommunstyrelse 1995-05-31, bilaga A).

På en av stadsdelarnas hemsida betonas att den politiska organisationen uttryckligen ska leda stadsdelens verksamhet (västra innerstadens hemsida).

### 3 Teori

I denna del kommer hinder för ideal styrning att beskrivas och förklaras liksom kommunikationens roll för att hantera hindren. Vi har konstaterat att kunskapen intar en avgörande plats för att genomföra politiska visioner och att målstyrning tagit över efter detaljstyrning som ett sätt för politiker att tillgodogöra sig kunskapen i styrningen.

Målstyrning kan vara både ett hinder och en möjlighet för ideal styrning. Hinder för att den typen av styrning möjliggör ett inflytande från kunskapen som, såsom Montin beskriver det, kan ta över den politiska styrningen. Möjlighet för att om politiker kan hantera den styrningen kan den både genomsyra organisationen med den politiska viljan och använda kunskapen.

Styrning och påverkan är maktens uttryck och som sådant kan de utövas av både kunskapsrepresentanter och politikens representanter.

Tjänstemännen är i stor utsträckning autonoma och har en stor tilltro till att deras kunskap kan lösa problem i samhället och det är ett hinder för ideal politisk styrning men en möjlighet för kunskapens inflytande.

Det är därför politiker behöver använda sig av kommunikationen för att undanröja dessa hinder och göra det möjligt för ideal politisk styrning. Det handlar om att genom kommunikation med förvaltningschefen skapa en kommunal organisation som är följsam och där kunskapen används enbart i politikens tjänst och inte för att i eget namn driva utvecklingen.

Det finns olika typer av förvaltningar där den politiska styrningen intar olika positioner liksom det finns olika sätt för politiker att förhålla sig till vad politiken ska göra.

Att styra och påverka med hjälp av kommunikationshandlingar handlar om att skapa ett maktövertag i relationen.

Makt är ett mångtydigt begrepp. Maktbegreppet går från det öppna och påtagliga till det fördolda och övergripande. Den politiska makten finns i de första dimensionerna av makt medan kunskapens informella makt finns i de senare maktdimensionerna.

Eftersom vi är en demokrati ska folket styra men Foucault menar att kunskapen styr oss istället och då menar han inte att individuella tjänstemännen styr oss utan deras kunskapsdiskurs. Det som får dem att tänka på ett visst sätt, att föredra vissa lösningar framför andra, det styr oss på ett djupare mer fördolt plan men det är också mer verkligt än något annat. Det är inte heller något som politiken kan utmana utan att rasera hela det västerländska samhällets fundament.

### **3.1 Styrning och påverkan**

Den politiska styrningen kan beskrivas i termer av direkt styrning eller indirekt styrning. Direkt styrning kan likställas med detaljstyrning, en styrningsform som vi kan konstatera var vanligare och effektivare i ett tidigare skede av relationen när förvaltningens kunskap inte hade den maktposition den senare skaffade sig.

Det var en strikt hierarkisk relation där den formella politiska makten också innebar en faktisk överordning. Kommunikationen var orderlik och politiker styrde genom direktiv till förvaltningen ( Sannerstedt i Rothstein, 2001).

Indirekt styrning däremot, kan likställas med politisk målstyrning som utvecklades på 1980-talet. I den fortsatta texten syftar styrning främst på indirekt styrning.

#### **3.1.1 Indirekt styrning**

Politisk målstyrning kan beskrivas i huvudsakligen tre steg:

Först formulerar politiker den politiska viljan, en vilja som de sedan i ett andra steg i samspel med förvaltningens tjänstemän utvecklar till mål för verksamheten, mål som i ett tredje steg ger underlag för styrsignaler från förvaltningsledningen ut till organisationen (SOU 1989: 108).

#### **3.1.2 Begreppsdefiniering**

Styrning är ett centralt begrepp i relationen mellan den politiska organisationen, (beslutsfattarna) och förvaltningen (tillämparen) då relationen ofta beskrivs i termer av styrning och kontroll (Sannerstedt i Rothstein, 2001).

I en demokrati ska politiker styra förvaltningen, det är deras huvudsakliga uppgift i kraft av att de representerar väljarna.

I relationen mellan ordföranden och chefen finns det en vilja och en formell rätt att påverka förvaltningen genom chefen. Styrning är en vilja att påverka men då förvaltningen har kunskap är det inte säkert att den politiska styrningen kan påverka förvaltningen.

Styrningsbegreppet bör kompletteras med påverkan då styrning endast medger medvetet försök till påverkan, begreppet inbegriper inte faktisk påverkan.

(Wrenne, 1997). Om vi istället använder oss av begreppet påverkan betyder det att någon blivit påverkad att ändra beteende, tal eller tänkande (Cregård, 2000).

En åtskillnad mellan styrning och påverkan belyser det självklara men ibland ignorerade faktum att det inte finns ett direkt samband mellan styrning och påverkan, att någon måste bli påverkad enbart därför att någon försöker påverka. Det betyder att ordförandens politiska styrning inte behöver resultera i en styrd och påverkad förvaltning särskilt inte en förvaltning som själv har stort inflytande genom sin kunskap. Det behöver skapas förutsättningar för att styrning ska leda till påverkan.

Styrning och påverkan är en naturlig del i alla relationer, både yrkesmässiga och privata och finns inte det så finns det heller ingen relation. Styrning kan och utföreligen i stor utsträckning informellt i relationen mellan politiker och tjänstemän, den behöver inte vara formell eller dokumenterad (Cregård, 2000).

I enlighet med den rådande kommunallagen ska den politiska organisationen utifrån ordföranden utöva styrning på förvaltningen genom förvaltningschefen.

Politisk styrning utövas givetvis med en önskan om påverkan, om ändring i beteende, tal och tänkande hos förvaltningen i linje med den politiska viljan.

### **3.2 Förvaltningens kunskap**

I målstyrning utövas styrning och påverkan från både den politiska organisationen och förvaltningen även om den politiska organisationen står för den formella styrningen. De flesta av förvaltningens tjänstemän har bakom sig en gedigen utbildning på högskola eller universitet som ger dem möjlighet att utöva ett intellektuellt yrke som innehåller expertkunskap och vilar på vetenskaplig grund (Beronius, 1986).

De förtroendevalda har den formella makten, de fattar beslut och fördelar resurser men det är inte den enda makten som kan styra. Så som Rothstein påpekar utövar förvaltningen ett inflytande genom de underlag de producerar, underlag som baserar sig på kunskap och information och utifrån vilka de förtroendevalda fattar sina beslut. Tjänstemännen i förvaltningen har en informell makt att styra och påverka (Rothstein, 2001).

Den teoretiska kunskapen förvaltningens tjänstemän har kan ge upphov till inflytande, kontroll och styrning något som i sig faktiskt är önskvärt om de sker inom den politiska viljan i utarbetande av mål för verksamheten, steg två i målstyrningen (Brante i Selander, 1989).

Det kan däremot uppstå problem om kunskapen styr och påverkar även den politiska viljan vilket det kan finnas en önskan att göra från förvaltningshåll. Ett försök att minska kunskapsstyrning var uppdelningen i stadsdelar istället för fackförvaltningar där kunskapen inom ett område koncentrerades på en förvaltning.

Montin hävdar också att professionella tjänstemännen har blivit politiska aktörer oavsett om påverkan sker inom eller utanför den politiska viljan.

Om definitionen av politik är att definiera problem, behov och utmaningar samt prioritera mellan dessa och att föra dem vidare i den politiska processen för legitim resursfördelning har tjänstemän blivit politiska aktörer. Montin är en av dem som ser en fara i att tjänstemännen blivit mer av politiska aktörer då han likställer det med mindre styr- och påverkansmöjligheter för politiker (Montin, 1996).

### **3.2.1 Autonoma yrkesgrupper och styrning**

För politiker utgör förvaltningens beredande högre tjänstemän målgruppen för den indirekta politiska styrningen. Styrningen av övriga organisationsmedlemmar är en uppgift för förvaltningschefen. Tjänstemän i kommunala förvaltningar kan kategoriseras som autonoma yrkesgrupper enligt Cregård. Autonoma yrkesgrupper består av individer som har distans mot andra grupper och överordnade, de har ett avgränsat arbetsområde, en kollektiv själv- och verklighetsuppfattning samt ett tolkningsföreträde i kraft av sin kunskap ( Cregård, 2000).

Indirekt styrning av de autonoma yrkesgrupperna kommuniceras med hjälp av mål som ska utgå från den politiska viljan.

Ordföranden har inte direkt kommunikation med de lägre tjänstemännen utan målstyrningskedjan ger den uppgiften till förvaltningschefen som utifrån sin uppfattning av den politiska viljan i sin tur kommunicerar den vidare till resten av organisationen. Om ordföranden inte kan styra eller påverka förvaltningschefen i målstyrningskedjans första två steg kommer tjänstemännen i kedjans tredje steg inte heller att bli styrda eller påverkade.

### **3.2.2 Att styra med kunskap**

Att utöva expertis är en form av styrning då expertens bedömningar är ett medvetet försök att påverka och vägleda andra i handling och tanke.

Förvaltningen kan genom förvaltningschefen och även högre tjänstemän utöva en informell styrning på ordföranden. Styrning är inte alltid förenat med elitstatus och tydliga maktpositioner även om det kan vara så, det kan även vara informellt och verka i det tysta som i fallet med förvaltningens kunskap eller expertis.

Tilltrodd auktoritet är oftast inte av det formella slaget och lika ofta vill heller inte de som har makt och utövar den utifrån tilltrodd auktoritet erkänna det för sig själv. Likaså gäller det den som underordnar sig auktoriteten, den personen vill ofta se det som en frivillig handling ( Beckman i Selander, 1989).



### **3.2.3 Kunskap ger större tilltro**

Ett experiment gjort av Levinger visade att försökspersoner som trodde sig ha överlägsen kunskap också gjorde fler försök att utöva påverkan samtidigt som de såg sig själva som att de hade ett större inflytande över beslut ( Levinger i Hjern, 1974).

Det är också en förklaring till tjänstemännens strävan efter större möjlighet att styra och påverka.

Om vi utgår från Levingers experiment skulle det betyda att tjänstemännen i förvaltningen därför medvetet skulle kunna försöka påverka (styra) inte bara utformning av de politiska målen utan även ramarna inom vilka de ska arbeta, den politiska viljan.

Att ha kunskap som andra inte har ger ett övertag i relationen, ett övertag som är lika betydande som att ha kontroll över formella resurser som pengar. Kunskap hör till den djupa maktstrukturen som genomsyrar vårt samhälle ( Conrad & Poole, 1998).

### **3.3 Makt**

För att ordföranden eller förvaltningschefen ska kunna påverka behövs makt. Makt är en förutsättning för att styrning ska leda till påverkan.

Makt kan definieras som en individs påverkanskraft över andra och andras beteenden (Kreps, 1990). Det är en vid definition som rymmer flera dimensioner av makt. Dessa dimensioner behöver inte utesluta varandra men varje dimension avslöjar ännu en nyans av makt. Den första dimensionen identifierar makt med den individ som kan driva igenom beslut mot någons vilja. Den andra dimensionen uppmärksammar maktens tystande effekter, sådant som genom en eller flera individers försorg aldrig kommer upp på agendan.

Den tredje dimensionen finner makt i dolda strukturer skapade av individer som påverkar övriga individers val omedvetet.

I letandet efter den slutgiltiga maktdimensionen finner vi kanske inte det vi hade väntat oss. Det är som att skala en lök och vänta sig en kärna längst in men när vi skalat av alla lager finns där egentligen ingenting. Foucaults maktbegrepp får representera lökens icke-kärna.

Foucault upplever att makt aldrig är lokaliserad här eller där, i vare sig beslut, agenda eller strukturer. Vi kan heller inte finna makt hos enskilda individer eller strukturer.

Makt refererar istället till ett förhållande mellan parter och den anger en relation mellan krafter som kan vara kunskap eller politik men är inget i sig själv.

Makt finns både ytligt i organisationens aktiviteter, makt över ekonomiska resurser som den politiska organisationen har eller makt över information som förvaltningen har och djupt i organisationens struktur. I den kommunala organisationen har det utvecklats sig en kunskapsregim som i relation till politiken har makt (Frost, 1987).

Den vida maktdefinitionen, individers påverkanskraft över andra och deras beteende, skulle Foucault inte acceptera om vi inte uppfattar individer som representerande något annat utöver sig själva. Individer kan tro att de har makt men det är en illusion, individer är endast redskap för makt. Individers relation på mikronivå kan representera relationen mellan krafter på makronivå. Relationen mellan ordföranden och förvaltningschefen är en relation mellan krafter, politik och kunskap, på mikronivå. En relation som kan påverkas och omskapas genom medveten kommunikation.

Genom kommunikation kan individer i relationen utöva makt, på mer än ett sätt. Kommunikation kan användas för att dominera och kontrollera som ett sätt att utöva makt i relationen, eller som Nietzsche föreslår, att makt finns i viljan att låta sig bli påverkad av den andra i en relation.

### **3.3.1 Endimensionella maktperspektivet**

Pluralister såsom Robert Dahl ser som makt det som utövas när två parter befinner sig i konflikt och den ena individen kan driva igenom sin vilja. Politiker har den formella beslutsmakten, den formella rätten att styra och kan därför om de vill, tvinga igenom sin vilja. Förvaltningen kan visserligen lägga in ett veto men det är bara en stark rekommendation. Men makt menar pluralisterna är att *få den andra att göra något som hon annars inte skulle ha gjort*, den som kan driva igenom ett beslut som gynnar henne, den har makt. Politiker kan driva igenom ett beslut även mot förvaltningens rekommendation som de sedan också tvingas genomföra. Det är en makt som den politiska organisationen i princip har och som kan uppfattas som ett latent hot mot förvaltningen (Beronius, 1986). Samtidigt är politiker beroende av den kunskap förvaltningen har för att de politiska visionerna ska kunna genomföras på bästa sätt.

Steven Lukes kallar detta det endimensionella sättet att se på makt (Lukes, 1986).

### **3.3.2 Tvådimensionella maktperspektivet**

Den andra dimensionen relaterar också makt till beslut men inkluderar även det som aldrig blir beslut, *icke-besluten, sådant som av någon eller några individer hindras från att komma upp på dagordningen* (Lukes, 1986).

Denna typ av makt kan både finnas hos politiker och förvaltningen.

Den politiska styrningen formulerar den politiska viljan, politiker kan sägas rikta strålkastarljus mot vissa områden samtidigt som det lägger andra i skugga. Ljussättningen varierar med politisk majoritet.

När ordföranden och förvaltningschefen tillsammans ska utarbeta de politiska målen kan chefen och förvaltningen välja att presentera vissa lösningar och inte andra.

Kunskapsunderläget gör det svårt för politiker att veta vilka lösningar som inte presenteras för dem. Förvaltningen förhindrar vissa lösningar genom att inte presentera dem för den politiska organisationen.

### **3.3.3 Tredimensionella maktperspektivet**

Makt är som mest effektiv när det inte framträder för de berörda som just makteffekter.

Beslut eller icke-beslut är inte bara individers medvetna val mellan alternativ utan också *effekter av strukturer vilka verkar på sätt som varken är medvetet valda eller förväntade*. Organisationsstrukturen, hur arbetet är organiserat och utförs i relationen mellan ordföranden och förvaltningschefen ger effekter. Den struktur med sektorsindelningar som tidigare fanns i Malmö påverkade den politiska styrningen negativt. Stadsdelsreformen, en aktiv handling för att påverka strukturens effekter, ändrade arbetsrelationen mellan den politiska organisationen och förvaltningen och gav ordföranden ett bättre utgångsläge att styra (Beronius, 1986).

### **3.3.4 Makt tillhör ingen**

De tre dimensionerna, eller synsätten på makt utgår från *någon eller någras* intention eller intressen att genomdriva och realisera dessa medvetna intentioner eller intressen trots eventuellt motstånd och konflikt. Makt tillhör någon eller några och de använder den för att gynna sina intressen.

Makt kan också ses med egen agenda som använder individer för att kunna verka och ge effekter.

Clegg introducerar ett annat sätt att uppfatta makt som är sprungen ur den italienske 1500-tals författaren och fursterådgivaren Machiavellis tankegångar (Clegg i Sveningsson, 1999).

Machiavelli som var rådgivare till olika högt uppsatta män var fascinerad av makt och han skrev flera böcker i ämnet. Han såg inte makt som tillhörande någon, exempelvis fursten, utan makt är istället *de strategier* som ständigt sätts igång och exploateras av suveränen.

Machiavelli kom fram till att furstens framgång berodde på hur väl han använde sig av de spelregler och strategier som omgav honom (Ehnmark, 1986).

### **Makt är inte, makt utövas eller löken har ingen kärna**

Michel Foucault var en fransk intellektuell som verkade flera hundra år efter Machiavelli men som tagit intryck av Machiavellis idéer om makt (Sveningsson, 1999).

### **Makt är inget i sig själv**

Makt måste ses som något som cirkulerar eller ännu hellre något som bara fungerar i form av en kedja som individen kan fånga för en stund och utöva i en relation, men som sedan flyter vidare. Den är aldrig lokaliserad här eller där, makt finns inte i förmågan att driva igenom beslut eller förhindra konflikter. Makt är komplext och har sina egna spelregler (Foucault, 1980).

Foucault bryter med de traditionella sätten att förhålla sig till makt genom att hävda att makt i substantiell mening inte existerar. Det finns ingen tillgång eller objekt som skulle vara makt. Makt *är inte* utan *utövas* vilket gör den ofta högt eftertraktad men svårfångad då det inte finns *något* att fånga.

### **Makt finns endast i relationer mellan krafter**

Makt utövas mellan parter, den refererar till *ett förhållande* mellan parter och den anger en relation mellan krafter.

Makt har en sträng relationell karaktär som anger ett komplext växelspel mellan ojämlika och ständigt rörliga styrkeförhållanden (Foucault i Beronius, 1986).

Att spåra upp makt inbegriper menar Beronius, en analys av relationerna mellan variabla krafter inom ett samhälleligt och historiskt bestämt fält. Dessa krafter förändrar sina inbördes relationer och det är därför viktigt för en maktanalys att uppmärksamma de stöd och allianser som vissa av dem kan finna hos varandra (Beronius, 1986).

Exempel på sådana krafter är kunskap och politik.

### **Medel för att utöva maktförhållande**

Vad Foucault söker är *vad som händer i detta förhållande*, alltså inte primärt vad som blir resultatet av maktförhållandet utan *hur*, med vilka medel det utövas och opererar (Foucault i Beronius, 1986).

En maktrelation som den mellan kunskap och politik är alltid reversibel genom förändring, det finns inget statiskt över den utan det händer ständigt något i förhållandet (Foucault i Sveningsson, 1999). Relationens utveckling vittnar om det dynamiska i maktrelationen.

1990-talet har varit ett årtionde då den politiska kraften försökt återfå övertaget i relationen genom att ändra organisationsstruktur och sätt att styra kunskapen.

Hur utövas maktförhållandet mellan politik och förvaltning/kunskap skulle Foucault fråga sig. Med den fokus min uppsats har blir svaret att maktförhållandet utövas genom kommunikation. Medveten användning av kommunikation kan skapa och omskapa en fördelaktig tolkning av förvaltningen som den andra kraften påverkas av.

Maktförhållandet är framförallt ett sätt på vilket särskilda handlingar och praktiker modifierar andra handlingar och praktiker (Foucault i Beronius, 1986).

Om ordföranden skapat ett styrutrymme, skapat en kommunal organisation för ideal politisk styrning genom kommunikationen innebär det att den politiska viljan, den politiska ideologin kan modifiera förvaltnings handlingar. Har ordföranden däremot inte lyckats eller inte medvetet skapat styrutrymme kan istället förvaltningen och dess kunskap modifiera den politiska organisationens handlingar och praktiker.

Maktutövandet så som Foucault ser det är inte så mycket en fråga om en tydlig och öppen konfrontation mellan parter som hos exempelvis Dahl, utan en fråga om på vilka sätt vissa handlingar och praktiker kan strukturera andra möjliga handlingars och praktikers utrymme, vare sig sådan strukturering är subjektivt avsedd eller ej.

### **Den övergripande kunskapsstrukturen**

För Foucault liksom för Rouse intar kunskapen en särställning, han upplever att det är den övergripande kunskapsstrukturen i samhället som strukturerar individens handlingsutrymmen. Rouse menar att makten är en konstruktiv makt som formar om världen och det sätt på vilket den är manifesterat.

Han drar slutsatsen att makt och kunskap eller sanning är inbördes relaterade. Kunskapen har strukturerat den politiska organisationen och ordförandens handlingsutrymme, de kan inte längre detaljstyra utan har varit tvungna att utarbeta en annan styrmetod som resulterade i målstyrning. Indirekta maktrelationer innebär också att motparten alltid tillskrivs vissa handlingsmöjligheter annars råder en närmast kausal relation. Den politiska organisationen har handlingsalternativ, något som visade sig när de genomförde stadsdelsreformen. Det var ett sätt att möta den indirekta makt som kunskapen utgjorde och försöka återfå en del av makten i relationen mellan förvaltningen och den politiska organisationen.

Foucault skulle uppfatta det som att politiker försöker skapa sig ett styrutrymme men att det inte ändrar de övergripande förhållandena ( Foucault i Sveningsson 1998, Rouse 1987).

### **3.3.5 Den disciplinära makten**

Idén om den disciplinära makten är den syn på makt som förstår individens agerande som en form av underordning av olika kunskapsformer (Sveningsson, 1999).

Discipliner kan omge, konstituera och genomsyra organisationen. De kan strukturera organisationen i olika avseenden, ibland i konflikt varför organisationsfältet emellanåt bättre kan beskrivas som ett kraftfält.

De processer som genom kunskap formar individens identiteter, som olika typer av normalisering och disciplinering är kanske den moderna maktens främsta uttrycksätt. Förvaltningens tjänstemän är formade av sin utbildning utifrån vilken de upplever utöva makt men i själva verket är kunskapen sin egen och tjänstemän är endast en effekt av den disciplinerande makten ( Foucault i Sveningsson, 1999).

Samhället kan betraktas som genomsyrat av strategier utan strategier eftersom komplexa samhällsnät av makt- och kunskapsrelationer svårligen låter sig reduceras till enskilda individens intentioner och vilja.

Det är delvis detta förhållande som Sveningsson menar gör att det aktörsorienterade perspektivet på makt blir problematiskt.

I aktörsperspektivet utgör frågan om vem som handlar och vilka intentioner som handlandet baseras på central.

Individen är ett medel för kunskapen istället för kunskapen som ett medel för individen.

De förment vetenskapliga kunskaperna med de starka anspråk på sanning och objektivitet som där inryms, är i själva verket politiska teknologier med maktanspråk ( Foucault i Sveningsson, 1999).

Både den politiska organisationens och förvaltningens handlingar struktureras enligt Foucault till större eller mindre del av den övergripande kunskapsregimen vilket bekräftar att kunskapen i relation till politiken har ett övertag. Ett övertag de kan utnyttja i det utrymme till inflytande de har i målstyrningsprocessen.

Brante tycker sig se att en ny rationalitet, den vetenskapliga och tekniska börjar genomsyra politiken vilket leder till att politiken blivit professionaliserad, förvetenskapligad. Utvecklingen går mot ett rationellt styrt samhälle där ideologiska och politiska värden blir yttfenomen av mindre betydelse för den samhällseliga utvecklingen i stort. Det finns också ett motsatt synsätt som hävdar att tekniken och vetenskapen blir allt mer politiserat och att expertisen i allt högre utsträckning underställs andra makthavare. Den uppgift som blir kvar för expertisen blir endast att legitimerade fattade beslut och fungera som makthavares redskap ( Brante i Selander, 1989).

### **3.3.6 Makt och samtal**

Foucault menar att språk inte handlar om makt utan att språk är makt och i samtal söker båda parter makt, att få rätt och att få igenom sin tolkning, inte sanning eller moral. Samtalet handlar om makt, dominans och att kunna påverka i Foucaults tappning ( Foucault, 1980).

Nietzsche uppfattar inte samtal som ett sätt att dominera eller driva igenom sin tolkning. Samtal är istället ett sätt att lyssna och låta sig bli påverkad. För Nietzsche är en vilja att bli påverkad en vilja till makt. Hans ideala maktform blir inte att påverka utan att bli påverkad, en definition som är raka motsatsen till Krepss vida maktbegrepp där makt är en individs påverkan på andra. En sådan påverkan är en vilja att dominera med sin tolkning, att ha rätt och kontrollera.

Att kunna ta del av den andras uppfattning utan att helt ta över den utan låta den påverka och kanske förändra den egna uppfattningen, så resultatet blir större än de båda delarna, det är enligt Nietzsche en maktform (Nietzsche i Hawes, 1999).



Det ger som möjligt resultat att det kan bli något mer än vad den enskilda har att komma med.

Den traditionella idén om makt måste, menar Hawes, berikas inte bara med något likt en vilja som bestämmer maktrelationer men också med en förståelse som tillåter maktkällor att uppfatta varandra och bli påverkade av varandra (Hawes, 1999).

### **3.4 Kommunikationens roll i politisk målstyrning**

Kommunikation är länken mellan ordföranden och chefen, det är i kommunikationen det kan uppstå ett samspel. Kommunikation kan användas för att i relationen skaffa sig makt i förhållande till den andra parten. Makt som kan leda till påverkan även om makt inte enbart är att kunna påverka, utan makt kan också vara att bli påverkad. I målstyrningens tre steg behövs kommunikation för att förmedla och påverka den andra parten, men också för att bli påverkad.

Kommunikationen kan användas för att skapa den värld vi lever och verkar i, ett sätt att se och tänka på, som sedan styr vårt handlande. Detta kan ordföranden använda för att öka möjligheterna till att politisk styrning leder till en påverkad förvaltning. Jag ser det som ett sätt att skapa förutsättningar för att den politiska målstyrningen bättre ska kunna leda till en påverkad förvaltning. Skapande av organisationen, kommunicera den politiska viljan och utvecklande av de politiska målen är tre kommunikationshandlingar som till viss del flyter in i varandra i det praktiska arbetet.

Jag kommer mer ingående att behandla kommunikationens möjlighet att skapa den kommunala organisationen i nästa kapitel som har rubriken Skapa den kommunala organisationen.

#### **3.4.1 Tvåvägskommunikation**

Den kommunikation som är möjlig i relationen mellan ordföranden och chefen är dels asymmetrisk tvåvägskommunikation och dels symmetrisk tvåvägskommunikation. I den asymmetriska varianten har den ena parten initiativet och kontrollen, den andra partens medverkan begränsas till feedback. I den symmetriska kommunikationen kan båda ta initiativ och skaffa sig kontroll, parterna är jämlika och båda kan ändra attityd, kunskap eller beteende ( Grunig och Hunt, 1984).

Steg ett i målstyrningen: ordförande kommunicerar den politiska viljan till förvaltningschefen. Den bör vara asymmetrisk eftersom ordföranden ska ha kontroll och initiativ i kommunikationen. Det bör ordföranden ha då den politiska viljan inte ska kunna influeras av förvaltningens kunskaper.

Chefens del begränsas till möjlig återkoppling, vilket är en viktig del eftersom det möjliggör ett förtydligande av den politiska viljan som är nödvändig när de i steg två ska arbeta fram de politiska målen. Hur påverkad chefen blir av ordförandens tolkning av den politiska viljan beror bland annat på vilka roller och uppgifter som ordförande medvetet eller omedvetet skapar. Ordföranden kan skapa en chefsroll som tjänar den politiska organisationen eller som tjänar förvaltningen. Dessa två chefer kommer att uppfatta det politiska budskapet olika liksom de kommer att uppfatta vad kunskapen kan bidra olika.

Steg två i målstyrningen: ordföranden och förvaltningschefen samtalar om hur de bäst ska utveckla de politiska målen. Kunskapen är viktig i målstyrningens andra steg. Kunskapen kommer att kunna matcha de politiska visionerna väl eller mindre väl beroende på om ordföranden lyckats förklara dem men också beroende på hur mottaglig chefen är. Mottaglighet kan skapas genom att ordföranden använder kommunikation för att skapa roller och uppgifter. De kan antingen använda sin kunskap för att förverkliga den politiska viljan eller använda sitt kunskapsövertag för att driva igenom sin vilja.

### **3.4.2 Kommunikativ kommunikation**

Habermas delar upp kommunikationen i dels kommunikativ, eller ideal kommunikation med *likheter* i den symmetriska tvåvägskommunikationen och dels strategisk kommunikation som är dess motsats, den icke-ideala formen med *likheter* i asymmetrisk kommunikation. Det som Habermas till skillnad från Grunig och Hunt betonar är den kommunicerande personens vilja.

Den ideala kommunikationen är kommunikativ vilket innebär en betoning på en vilja till ömsesidig förståelse och gemensam handlingskoordinering.

Den symmetriska kommunikationen gör det möjligt för båda parter att ta initiativ och *försöka* påverka den andra parten. Men den säger inget om möjligheten att påverka eller bli påverkad. Däremot om den kommunicerande parten har en vilja att nå ömsesidig förståelse och gemensam handlingskoordinering ökar det dessa möjligheter ( Habermas i Räftegård, 1998).

### 3.4.3 Påverkan och att bli påverkad genom kommunikation

Den form av dialog som Shotter och Gergen presenterar har tydliga likheter med Habermas ideala kommunikation.

En dialog handlar om kommunikativa praktiker som gör det möjligt för andra positioner och intressen att uppstå och tala till varandra, att förstå varandra. Det är på detta sätt man kan skapa *ömsesidig* förståelse (Shotter och Gergen, 1994).

I diskussioner fjärrar sig människor från varandra i försvar av sina positioner vilket leder till att de håller ännu hårdare i sina åsikter som begränsar flödet av möjligheter. När en dialog uppstår förstärker det bådats kompetenser och stärker relationen ( Eisenberg, 2001).

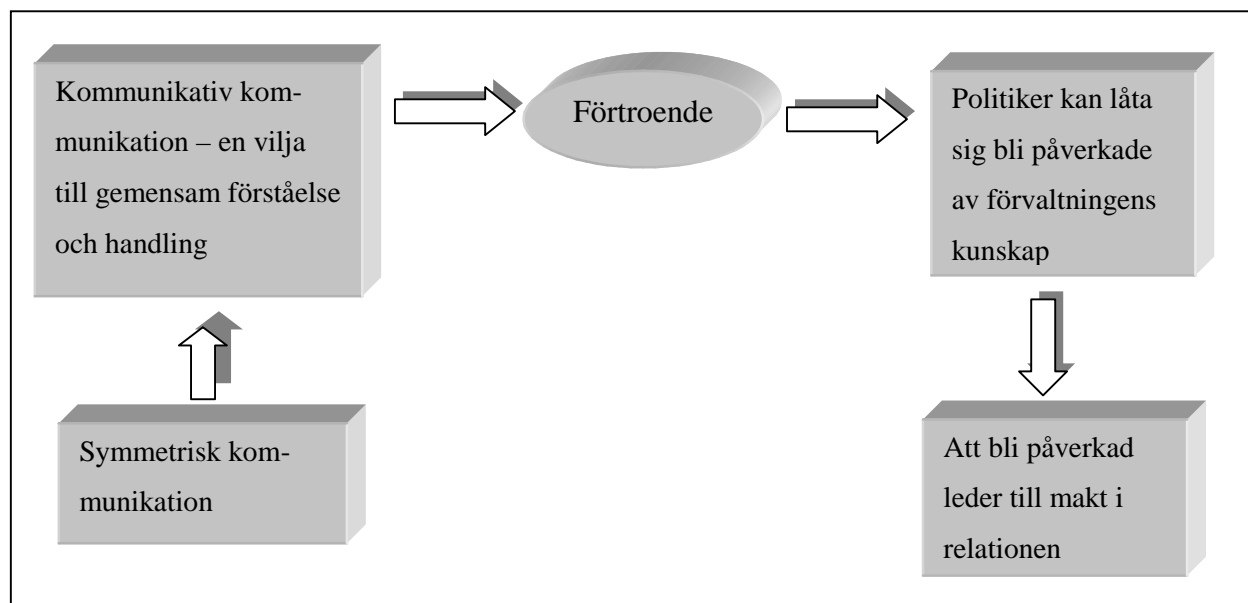
Det räcker inte med att den ena parten skapar förståelse om den andra parten inte försöker förstå. I symmetrisk kommunikation fokuserar Grunig och Hunt på att båda parter har möjlighet att ta initiativ och skapa förståelse. De utelämnar då det viktiga att också försöka förstå vad den andra har att förmedla, inte stanna vid att bara skapa förståelse för det egna budskapet. Detta är den andra delen som är viktig i byggandet av en gemensam förståelse

En dialog, en ideal kommunikation genomsyras av en villighet att låta andra drabba dig i ett försök att förstå medan du samtidigt håller kvar vid dig själv. Att verkligen försöka nå varandra ger möjligheter att bli mer än vad vi var från början men gör oss också sårbara inför andra och skapar rädsla. Istället för att öppna oss för andra och försöka förstå stänger vi in oss, förmedlar vårt budskap men stänger av för andras som ett sätt att känna oss säkra. Då kan vi också hävda att vi försökt nå ut ( Hawes, 1999).

Om kommunikationen präglas av symmetri och det finns en vilja att förstå och nå gemensam handlingskoordinering kan det utvecklas ett förtroende mellan parterna. Att tillåta sig att bli påverkad handlar om att ha förtroende för den andra parten, att den andra parten inte missbrukar det förtroendet de har fått och missleder ( Putnam & Roloff, 1992, Wrenne, 1997). Ett förtroende gör det också mindre osäkert att öppna sig och visa sig sårbar för den andra.

De som tidigare fått gehör för sina ståndpunkter har det lättare att samarbeta och bli påverkad än om man upplevt sina uppfattningar ignorerade.

Hur bra ordföranden och chefen kan arbeta tillsammans beror på om de utvecklat ett förtroende och om de kompromissar som en följd av en vilja att i kommunikationen nå en gemensam förståelse och handling (Putnam & Roloff, 1992).



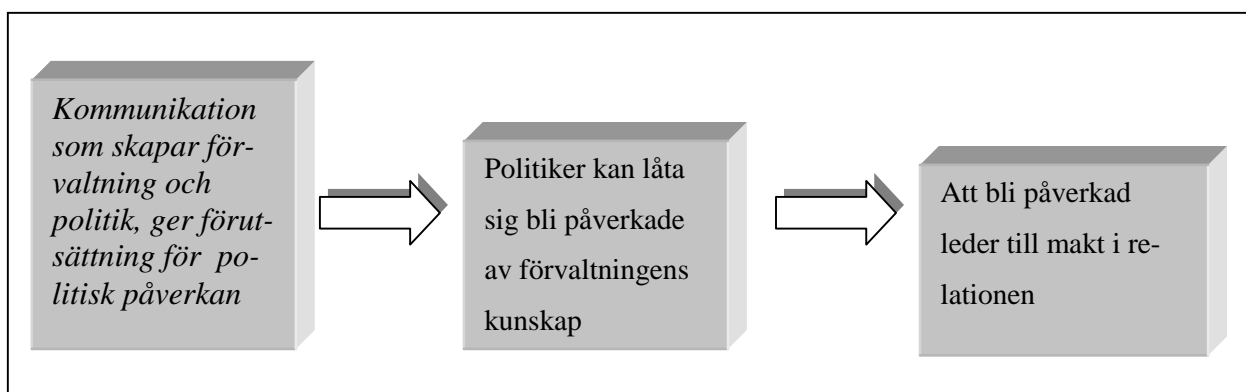
Figur 1. Kommunikationens roll för att skapa makt i relation till kunskap.

I en allmänmänsklig relation har viljan att låta sig påverkas av andra människor relevans först och främst för den egna individen. I en arbetsrelation såsom den mellan ordföranden och chefen har viljan att låta sig påverkas konsekvenser för hur väl majoritetens politiska vilja genomförs. Det har också om vi utgår ifrån Foucaults tanke om makt i relation mellan krafter som kunskap och politik och Nietzsches som ser makt att påverkas, konsekvenser för maktrelationen dem emellan. Politiker kan skapa makt i relation till chefen och förvaltningen om de är villiga att låta sig påverkas.

### 3.5 Skapa den kommunala organisationen

I en utredning (SOU 1989: 108) om bland annat det politiska arbetet konstaterar utredarna utifrån omfattande intervjuer med både politiker och tjänstemän att politiskt vardagsarbete består av kommunikation med förvaltningsledningen bland annat om hur den politiska viljan ska tolkas när den omformuleras till politiska mål.

Kommunikationen kan användas för att underlätta tolkningen av den politiska viljan när den tillsammans med förvaltningens kunskap ska omarbetas till politiska mål. Kommunikationen används då medvetet av ordföranden för att skapa verkligheten, i det här fallet, förvaltningens- och politikernas uppgifter respektive roller och på det sättet styra tolkningen av den politiska viljan.



Figur 2. Tydliga roller/uppgifter där förvaltningens roll är att matcha politiska visioner med kunskap gör det möjligt för politiker att bli påverkade i relationen vilket enligt Nietzsche leder till makt.

#### 3.5.1 Förutsättning för att påverka

Kommunikationsteorier kan med fördel användas för att förklara skapandet av sociala strukturer, såsom maktstrukturer och bör inte ses som en av olika bidragande fenomen som finns i organisationen. Om kommunikationsteorier används på detta sätt kommer fokus att ligga på organisationsprocessen som en symbolisk interaktion hellre än enbart kommunikation inom organisation (Deetz i Jablin och Putnam, 2001).

Det är också det kommunikationsfokus som är det huvudsakliga om vi vill se hur kommunikationen skapar den kommunala organisationen. Den skapade kommunala organisationen kan leda till politisk påverkan. Hur roller/uppgifter uppfattas är också beskrivande för vilket utrymme politisk påverkan har och vilket utrymme kunskapen har i relationen.

Mumby definierar kommunikation som en process som skapar intersubjektiv mening genom pågående interagerande.

Språket är inte enbart ett instrument för uttryckande av redan formade tankar och identiteter, utan det är det som skapar självet, meningen och världen ( Mumby i Jablin och Putnam, 2001).

Vilken roll kunskapen och politiken ska spela i den kommunala organisationen är inte statiskt och givet utan något som skapas och omskapas i kommunikationen. den som kan skapa roller/uppgifter i den kommunala organisationen har också skapat sig ett maktövertag i relationen.

### **3.5.2 Strategisk kommunikation för skapande av organisation**

Den ideala kommunikationens motsats, den strategiska har en dominerande ensidighet i kommunikationen som är kopplat till den handlande personens framgångsönskan, utifrån dennas egocentriska framgångskalkyler. Den strategiska kommunikationen är informativ, man förmedlar sitt budskap men vill inte ta emot den andras budskap så att man tillsammans kan skapa en gemensam förståelse att handla utifrån. Den strategiska kommunikationen kan upplevas negativ, Habermas beskriver den som ensidig, sprungen ur egoistiska önskemål om dominans och framgång. För den politiska ordföranden behöver den strategiska kommunikationen inte upplevas negativ utan snarare som nödvändig för att möjliggöra styrning av förvaltningen ( Habermas i Räftegård, 1998).

Ordföranden kan använda sig av en kommunikationsform likt Habermas strategiska kommunikation när hon/han skapar organisationen. Det är en form som är informativ och vars huvudsakliga uppgift är att förmedla ett budskap, inte att också ta emot budskap. I ordförandens användande blir formen inte egocentrisk i vanlig mening utan snarare tvärtom, ett sätt att möjliggöra demokratisk styrning.

Ordförandens uppgift är som förtroendevald i en representativ demokrati, att styra och påverka förvaltningen i medborgarnas namn. Att med språket i kommunikationen skapa organisationen är ett sätt att genomföra den uppgiften.

Dialog är en gemensam handling, ett pågående interagerande och en process som skapar intersubjektiv mening genom förväntad respons från de personer som är involverade. Att ge respons är ett sätt att ge sin innebörd eller tolkning av den gemensamma betydelsen. Det är nödvändigt för att de tillsammans ska kunna bygga upp en delad förståelse, en intersubjektiv mening ( Shotter och Gergen, 1994).

Förutsättningarna för kommunikation är att vi är överens om att vi delar en värld som är möjlig att kommunicera. Ordföranden och förvaltningschefen arbetar båda inom den kommunala organisationen med lokal politisk organisation, stadsdelsfullmäktige och en förvaltning med kunskap från olika sektorsområden. Att de delar denna verklighet betyder inte att de uppfattar den på samma sätt. En delad värld eller en gemensam betydelse ger oss en fast punkt kring vilken kommunikation kan utvecklas. Ellis menar att det inte skulle finnas något som kommunikation om vi inte antog att vi delade en meningsvärld, en semantisk realism.

Att det finns en semantisk realism betyder att vi är överens om grundläggande betydelser vilket inte innebär att vi är överens om hur vi ska tolka dessa betydelser, vad de ska ha för innebörd. Det är om betydelsens innebörd vi förhandlar i ett samtal eller dialog ( Ellis, 1995).

### **3.5.3 Kunskapens och politikens roll**

Ytterst handlar skapandet av organisation om vem som ska påverka, kunskapen eller politiken. Genom kommunikation formas en följsam förvaltning och en chef som stödjer, informerar och diskuterar med ordföranden inom den politiska viljan.

Det finns tre idealtyper av förvaltningar: den politiska förvaltningen, den facklig-juridiska och den pragmatiska ( Wrenne, 1997, Norell, 1989).

För ordföranden finns det två huvudsakliga uppgifter, att besluta och företräda. Det är uppgifter som är beroende av varandra och idealt ska fyllas samtidigt för att skapa den ideala relationen och styrsituationen ( Jönsson, 1988 och Wrenne, 1997).



### 3.5.4 Tre möjliga förvaltningar och fem möjliga chefer

**Den politiska förvaltningen** poängterar att det är de förtroendevalda som ska styra och politiker förutsätts ett aktivt deltagande i både beredningsarbetet och verkställighetsfasen. Politiker detaljstyr och ger begränsat utrymme för förvaltningens kunskap och erfarenhet.

Att de förtroendevalda kommer in i mitten av en process som påbörjas och avslutas av politiskt icke-ansvariga experter och tjänstemän inom förvaltning ger dem en klart politisk roll som är oacceptabel ( Wrenne, 1997).

**Den facklig-juridiska förvaltningen** vill begränsa politikernas handlingsutrymme till icke-administrativ verksamhet. Det bästa vore att låta tjänstemännen ta över mer av politikernas ansvarsområde då det hos dessa finns expertkunskap. Den egna kunskapen uppfattas som grundläggande för hur besluten ska se ut och tjänstemännen har det väsentliga initiativet. Det finns inom denna riktning diskussioner om nyttan och nödvändigheten av politiker. Förvaltningen har ingen respekt för den politiska viljan utan uppfattar sig som bättre lämpade att styra utifrån sin kunskap och erfarenhet ( Norell, 1989).

**Den pragmatiska förvaltningen** kan också vara en ideal förvaltning utifrån demokratiskt perspektiv förutsatt att de förtroendevalda styr. En förvaltning liknande den pragmatiska har goda förutsättningar för att möjliggöra politisk påverkan. Det finns däremot inget utrymme för detaljstyrning från politiskt håll. Den styrning som är aktuell är målstyrning. Här kan det finnas utrymme för kompromiss från både politiker och tjänstemän och möjlighet för dialog, att påverka och bli påverkad av varandra. Politikernas uppgift är också tydlig, de ska dra upp ramar inom vilka tjänstemännen ska jobba ( Norell, 1989).

För att kunna jobba inom dessa ramar måste tjänstemännen ha viss förståelse för den politiska viljan. Wrenne förklarar att det är nödvändigt dels för att de ska ge den typ av beslutsunderlag som krävs och i denna process också få gehör för sina expertkunskaper och dels för att genomföra fattade beslut i enlighet med politiska intentioner.

I den pragmatiska förvaltningssynen erkänns ändå att det är politiska organ som är överordnade de administrativa och har ansvar men av praktiska och rationella skäl kan administrationen erhålla viss grad av självständighet då det gynnar verksamheten.

Det komplexa samhälle som växt fram kräver experter vilket innebär en fara då politiker med en sådan arbetsfördelning hamnar i ett beroendeförhållande till förvaltningen. Det har skapat ett behov av balansgång mellan utnyttjandet av specialistkunskaper och tillit till egen erfarenhet och kunskap (Valle, 1984).

Man kan också se på det som att byråkratisk makt delvis skenbart ökat under det senaste decenniet men att det inte nödvändigtvis behöver betyda att politikerna fått betala för det eller att det med automatik behöver ses som negativt (Wrenne, 1997).

Lundquist har utformat fem chefstyper, **ämbetsmannen**, **politruken**, **teknokraten**, **direktören** och **medlaren** som är utformade som idealtyper. Medlaren är en chefstyp som har som central uppgift att försöka skapa balans och koordination mellan alla intressen som pockar på uppmärksamhet. Det kan vara lämpligt i situationer som präglas av stor osäkerhet och som kan vara svåröverblickbara, något som de flesta kommuner, särskilt storstadskommuner upplever. Dessa idealtyper passar mer eller mindre bra med en ideal politisk styrning. Rollen som chefen antar skapar hinder eller möjlighet för politisk påverkan.

Ämbetsmannen ser verkställandet av politiska beslut som en värdemässigt neutral aktivitet. Det kan finnas en konflikt mellan synen på tjänstemännens självständighet och neutralitet och vem som egentligen är underställd, frågan är om tjänstemännen är underställda politiken eller inte.

**Politruken** utgår från handlingsprincipen att tjänstemännen agerar för att så långt som möjligt tillgodose politikernas vilja med fokus på konfliktlösning. Tjänstemännen ska vara politikernas lydiga verktyg är politrukens utgångspunkt och då de agerar självständigt ska det ske i den politiska ledningens anda. Här finns inga tveksamheter om vem som är underställd.

**Teknokraten** upplever sig besitta en specifik och vetenskaplig kunskap och månar om att hålla sig neutral i förhållande till samhällets intressekonflikter. Han uppfattar sina expertkunskaper som instrument med vilka han kan lösa samhällsproblem. De fackkunskaper som finns i förvaltningen upplevs viktiga för att ta initiativ och driva förändringar.

Under 80-och 90-talet blev det viktigare att se på chefsuppgiften som en profession i sig. **Direktören** är expert på att vara chef och förebilder finns inom den privata sektorn. Fokus på handlandet ligger i att nå bättre och effektivare resultat.

Han ska formulera klara mål, förmedla dem i organisationen, matcha med resurser, kontrollera kostnader, motivera personal (Lundquist i Blom, 1994).

### 3.5.5 Politikens två uppgifter

”Vi har ett nytt läge i offentliga sektorn. Politikerna kan inte vara proffs på allt. Lösningen blir då att föra över större områden till de professionella, att effektivt och på olika sätt, bästa sätt genomföra uppdrag från politikerna. Ansvaret vilar helt på dem som genomför det. Men utvärderingen och beställningen görs av politikerna som också fördelar de pengar som finns att använda. Politikerna får då en roll att lyssna och samla helhetsintryck, formulera kraven. Dvs de får en utvärderingsroll.”

(s 61, Margot Wallström, dåvarande biträdande civilminister i Ds 1990:82)

Tidigare har särskilt ordföranden varit den som beslutade i stort som smått vilket lett till att den förtroendevalda riskerat att bli fånge i förvaltningen och fjärmars från sitt viktigaste uppdrag, det som medborgarrepresentant (SOU 1989: 108).

Politikerrollen innebär två huvudsakliga uppgifter, att företräda och att besluta.

Politiker har som uppgift att fungera som representant eller som *företrädare* för sina väljare, att vara ute bland medborgarna och i partiet för att ”lyssna på rörelsen” och kunna företräda partiets politik (Jönsson, 1988 och Wrenne, 1997).

Politiker och allra tydligast ordföranden fungerar också som beslutsfattare i organ vars uppgift det är att styra förvaltningens arbete och läsa in beslutsunderlag.

En politiker som försöker hålla jämna steg med förvaltnings tjänstemän för en ojämn kamp både i tid och i kunskap.

De försöker läsa in en aldrig sinande ström av beslutsunderlag som ger en känsla av att varken tid eller kunskap räcker till för att ordentligt sätt sig in i det som man sedan tar ansvar för genom besluten. Politiker blir då lätt förvaltningens gisslan. Bristen på kunskap och tid är tänkt att, i den nya politikerrollen med målstyrning, kompenseras med förtroende och skapande av politisk påverkansmöjlighet i kommunikationen ( Jönsson, 1988).

Beslutsfattarrollen eller styrningsrollen är förunnat en liten del av politikerkåren, de ledande som exempelvis stadsdelsordföranden som då förutsätter en kontinuerlig kontakt med ledande tjänstemän, främst förvaltningschefen.

Det finns en viss paradox att företräda men inte styra då det politiska uppdraget i alla fall i teorin förutsätter att det finns en möjlighet till påverkan ( Nilsson i Wrenne, 1997).

I ett målstyrt system är arbetsuppgifter inte lika styrda som i ett regelstyrt system vilket gör målstyrning svårare både för tjänstemän och för politiker. Många blir osäkra i sin nya roll och det gäller både förtroendevalda och tjänstemän.

Politikers nya roll innebär att de helt enkelt inte bara kan sitta och vänta på att arbetsuppgifter i form av enskilda ärenden. Målstyrning fordrar att ordföranden är ständigt aktiv och engagerar sig i en skapande process som också ger ett stort utrymme för nya idéer.

Beslutsfattandet inriktas då på stora och principiellt viktiga frågor och det gäller att undvika att fastna i detaljer. Att formulera mål och peka ut färdriktningen är en mycket viktig uppgift i det politiska arbetet och detta arbete ska göras i ett samspel med den professionella organisationen. Men samtidigt ska de förtroendevalda utifrån sina handlingsprogram och inom partiet, fria från den professionella organisationen få diskutera vad man vill med verksamheter. Viljan ska vara ideologisk, oprecis och ostrukturerad. Men viljan ska förmedla en känsla av vad politiker vill, exempel uttrycka prioriteringar.

Utifrån denna vilja ska politiker utveckla mål för verksamheter i samspel med den professionella organisationen. Det är alltid den politiska majoritetens politiska vilja som ska gälla för förvaltningens arbete ( SOU 1989:108 ).

## 4 Metod

Undersökningen genomfördes med hjälp av kvalitativ metod. Dels därför att tidigare forskning inte belyst just den kommunikativa aspekten på maktrelationen mellan kunskap och politik valde jag att i undersökningen ha en öppen och flexibel inställning. Mina intervjuer genomfördes därför med hjälp av en lös intervjumall för att kunna komplettera intervjuerna allt eftersom jag lärde mig mer.

Dels för att begrepp som makt, kunskap och politik är komplexa och mångfacetterade fenomen som rymmer många dimensioner. För att fånga dessa dimensioner passar den kvalitativa metoden då den har förmåga att ge utrymme för nyanser i de intervjuades svar utan att den intervjuade styr tankarna för mycket.

Jag har genom kvalitativ metod försökt att skapa en bild av relationen mellan uppsatsens huvudsakliga begrepp samtidigt som jag inser att undersökningens storlek inte gör det möjligt att dra allt för generella eller långtgående slutsatser av resultatet från intervjuerna.

### 4.1 Fallstudien

#### **Urval av politiska representanter och förvaltningsrepresentanter i Malmö kommun**

Den kvalitativa metoden innehåller så kallad "purposeful sampling" eller fallstudie, där forskaren med olika strategier väljer ut särskilt informationsrika fall som ska ingå i undersökningen (Patton, 1990).

Jag valde Malmö kommun eftersom kommunen hade något som var utmärkande och relevant för min frågeställning och som gjorde det till ett fall, nämligen uppdelningen i stadsdelar. Uppdelningen i stadsdelar gjordes bland annat för att främja kontakten mellan politiker och förvaltning. Att Malmö genomfört en stadsdelsreform visar att det finns en medvetenhet om att kontakten mellan politik och kunskap är problematisk. Det ger också en antydning att de intervjuade är insatta i den problematiken och har något att säga om frågeställningen kring politik-kunskap.

Uppdelningen i stadsdelar har skapat ett närmre förhållande mellan kunskap och politik, det finns en personlig relation där kommunikationen eller dialogen kan

spela en avgörande roll. Främst ordföranden i stadsdelsfullmäktige har en aktiv och personlig kontakt med förvaltningen genom stadsdelschefen i varje stadsdel.

### **Intervjuerna**

När urvalet var gjort skickade jag ut en omgång förfrågningar först till stadsdelsordföranden då jag antog att de skulle vara svårast att få tid med då de både har heltidsjobb och sitt politiska uppdrag. När jag väl fått tid för intervju med politiker kunde jag börja ta kontakt med deras förvaltningskontakter. De flesta förvaltningskontakter var förvaltningschefer utom i ett fall då ordföranden själv ordnade tid med planeringschefen som han ansåg sig ha viktig kontakt med.

För att förbereda intervjupersonen på vad vi skulle prata om och underlätta analysen beskrevs undersökningens syfte i stora drag så att de visste på ett ungefär vilka dimensioner jag var ute efter i intervjun. Detta gjordes dels i utskicken och dels innan intervjun något som också rekommenderas av Repstad (1999).

Inom de ramar som jag satte upp i min löst strukturerade intervjuguide kunde de intervjuade tämligen fritt förklara sin uppfattning men också komma in på närliggande frågor och på så sätt befrukta undersökningen. Samtliga politiker fick också kommentera tre citat som politiker i andra undersökningar rörande politik och politikens roll uttalat ( se bilaga). Syftet med citaten var att på ett neutralt sätt skapa reaktioner, attityder eller åsikter inom ett område som kan vara svåra att nå genom direkta frågor ( Patton, 1990).

Jag upplevde att intervjupersonerna utan undantag verkligen bemödade sig om att svara så uppriktigt och utförligt som möjligt på mina frågor. Därför var det viktigt att vara neutral och inte bli för ivrig när de svarade saker som jag fann intressanta och som på ett eller annat sätt kunde kopplas till den teoretiska bakgrunden. Samtidigt var det en balansakt för en intervjuteknik som försöker maximera neutraliteten och minimera inflytandet från intervjuaren och som kan leda till grunda, konventionsstyrda och inte särskilt ärliga svar (Alvesson & Deetz, 2000).

Malmö kommun är uppdelad på tio stadsdelar med tio stadsdelsordföranden och lika många förvaltningschefer. Jag gjorde fjorton intervjuer vilket innebar sju av tio möjliga ordföranden och lika många förvaltningsrepresentanter (varav sex stads-

delschefer och en planeringschef). Varje intervju varade ungefär en timme beroende på hur uttömmande svar de gav och min förmåga att skapa en bra kontakt. De flesta intervjuerna med cheferna gjordes på deras arbetsplats i en lugn och samtalsbefrämjande miljö. Ordföranden intervjuades ofta i samlingsrum på förvaltningen eller i anslutande medborgarkontor där vi kunde sitta ostört. De flesta intervjuer spelades in på band annars gjorde jag anteckningar och skrev ut på datorn samma dag.

Även om en kvalitativ intervju bemödar sig att vara en öppen, mindre styrbenägen undersökningsmetod finns det fallgropar. I en intervju kan den intervjuande exempelvis frammana identiteter hos de intervjuade som kan påverka och styra deras svar. Den intervjuade kan också inta en skeptisk inställning till intervjuaren och dess frågeställning vilket också kan påverka svaren och samarbetsviljan. Men den intervjuande kan också hysa sympati för den intervjuade och frågeställningen i sån utsträckning att de ”bemödar sig för mycket” att ge vad de uppfattar är ”rätt svar”. Människor är förmodligen benägna att framhäva egenskaper som stämmer med den allmänna föreställningen om just den identiteten och om deras egen uppfattning om sig själva (Alvesson och Deetz, 2000).

I ett försök att undvika att frammana oönskade identiteter försökte jag vara allmän i mina frågor i början för att låta intervjupersonen själv förmedla den roll hon/han upplevde sig ha.

I en intervju med professionella personer kan den vänliga och stödjande stilen av uppfattas negativt och upplevas som provocerande menar Repstad (1999). Jag var i de flesta fall uppmuntrande till en början för att få igång intervjun men i de flesta fall kunde jag snabbt gå över till en saklig roll. Jag upplevde att de kunde tåla att bli provocerade och att jag då ofta också fick mer direkta och ärliga svar, det var ett sätt att komma förbi de inlärd svaren.

## 5 Analys

Första delen består av redovisning av de intervjuer jag genomförde i Malmö kommun. Redovisningen är strukturerad kring uppsatsens huvudbegrepp politik, kunskap, kommunikation och makt.

De intervjuade är representanter för politik respektive kunskap och utifrån deras svar vill jag skapa mig en uppfattning om styrrelationen mellan kunskap och politik i Malmö kommun och om kommunikationen används strategiskt i den relationen för att skapa maktövertag. I den andra delen, diskussionsdelen ska jag försöka urskilja mönster i de redovisade intervju svaren relaterade till teori och syfte.

### 5.1 Intervjuredovisning

#### 5.1.1 Syn på politik

##### **Förändrad politikerroll skapar otydlighet**

Att politikerrollen länge inneburit att vara både förvaltningsrepresentant, genomförare och medborgarföreträdare har skapat en otydlighet i vad som kan förväntas av politiker. Det gäller både politiker själva och omgivningen. Politiker såg sig ibland som förvaltningens förlängda arm mot medborgarna istället för att representera medborgarna mot förvaltningen. Diskussionen om den nya politikerrollen har inneburit en förändring i vad politiker fokuserar på i sitt uppdrag något som ännu inte helt nått ut till omgivningen eller den politiska organisationen.

Den otydlighet som kan finnas i uppfattningen både hos personal och hos medborgare om vad politiker ska och kan göra är något som upplevs frustrerande av politiker. Det hämmar också ordförandens möjlighet att påverka med sin styrning. Att situationen upplevs frustrerande gäller speciellt för de politiker som inte känner igen sig i den gamla rollen utan har identifierat sig med den nya politikerrollen, som medborgarrepresentant mot förvaltningen. En ordförande beskriver det så här:

”Jag skulle önska att det var tydligare vilket ansvar förvaltningschefen har och vilket ansvar politikerna har. Politikerna har det gentemot medborgarna och hon har det i organisationen, i verksamheterna.



Det blir ofta nån blandning, som om jag skulle kunna gå in och rädda saker om det händer nånting, man har beslutat att göra nån förändring så fungerar det inte.

Jag kan inte gå in och rädda saker utan har vi beslutat om en inriktning och förvaltningen har lagt fram förslag som vi har accepterat så måste det bli nya beslut va och det gör man ju inte, man rycker ju inte upp beslut som man tror på utan då är det förvaltningens sak att agera så att vi når dit vi vill och då är det förvaltningens sak att prata med personalen om hur man ska nå det. (...) Vi är inte deras arbetsledare.”

En annan ordförande ger sin beskrivning på hur politikerrollen förändrats till att verkligen bli *för* medborgarna i relation till förvaltningen:

” Det är viktigt att medborgarna kan och vågar överklaga förvaltningens beslut och det är viktigt att försöka gå in och stötta, lite driva på och uppmuntra och kanske leda medborgarna till rätt personer eftersom det är lätt att bli uppgiven och inte veta eller våga gå emot en förvaltning. ”

I den nya politikerrollen med betoning på medborgarföreträdare finns det också ett större avstånd till professionen än i den gamla rollen. En fokusering som ger politiken en möjlighet att i relationen med förvaltningens kunskap stärka sin makt. Att vara medborgarföreträdare innebär att ge de professionella ett visst utrymme då de har kunskap att hantera vissa frågor som politiker inte har men det måste ske inom den politiska viljan. Politikerrollen innebär fortfarande att politiker ska styra, inneha en beslutsfatarroll men genom att kommunicera riktning, inte att samtidigt ge förslag på hur det ska göras. Att ordföranden använder sig av envägskommunikation när hon/han kommunicerar den politiska viljan är en förutsättning för politiskermakt i relationen.

”... att vi skulle kunna gå in och bestämma exakt hur man ska undervisa. Det är ju professionen, alltså man måste skilja på det, vi bestämmer åt vilket håll vi vill att skolan ska gå, vi bestämmer vilka resurser som ska vara där. Om vi bestämmer att vi inte vill ha mobbing i skolan är det förvaltningens sak att plocka fram nånting som gör att man kan arbeta så att mobbning minskar och undviks och då går jag inte in utan det är deras sak som professionella att ta den diskussionen.”

Den gamla rollen innebär större inblandning och kontroll i och med detaljstyrning. I den nya rollen innebär styrning att ordföranden tydligt kommunicerar vilket fokus förvaltningen ska ha i sitt arbete men också mer konkret visa vad förvaltningen ska ta fram förslag om.

Ordföranden behöver vara aktiv för att till fullo kunna tillgodose medborgarnas krav och inte vänta på förvaltningens initiativ. Det finns en skillnad mellan att ordföranden aktivt tar initiativ till styrning med utgångspunkt i medborgarna och ideologin och att ordföranden passivt styr genom att i efterhand lägga ett medborgarperspektiv på förvaltningens förslag.

En förvaltning som tar för många initiativ kan få en dold men ändå verklig politisk roll, en indirekt styrning. Det ger kunskapen makt i relationen på politikens bekostnad. Här ger en ordförande och en förvaltningschef sin syn på vilken roll ordföranden och medborgarperspektivet ska spela i arbetet.

”Ja det är då ange riktningen, vad som är rätt, vad som är fel, vad förvaltningen bör lägga energi på, vad de inte behöver lägga energi på (...) sen handlar det då om att initiera olika saker som förvaltningen då tar fram förslag. (...) Jag är proffs på och har pejling på vad medborgarna tycker och tänker och ni är proffs på att styra verksamheten.”

” Ja de är ju folkvalda och representerar då folket och skall företräda dem och se det utifrån deras perspektiv, alltså medborgarnas. Om vi lägger ett förslag på vilket sätt gagnar det här medborgarna...”

En ordförande beskriver förändringen i den politiska rollen från lierad med kunskapen till en betoning på rollen som medborgarföreträdare. I den ideala styrrelationen är det en förutsättning att politiker inte ser sig som en del av kunskapen. Politiker som ser sig som en del av förvaltningen kan påverkas i sin styrning inte bara från medborgarna eller ideologin utan också av förvaltningens kunskap och agenda.

”Förr i tiden då för kanske en tio, femton år sedan såg sig som förvaltningens förlängda arm. (...) den politiska organisationen har gjort en helomvändning och nu är den politiska rollen som språkrör för medborgarna mot förvaltningen.”

### **Svårt att förändra roll**

Det är uppenbarligen svårt att ändra en roll och ett beteende även om det finns en medvetenhet om det vilket både politiker och förvaltningschefer upplever. Det är

lätt hänt för ordföranden att falla tillbaka in i en gammal politikerroll och glida över på frågor där de inte har kunskap. För förvaltningen har förändringen i politikerrollen inneburit många fördelar, kunskapen har erkänts som viktig i utvecklande av politiska mål vilket gett förvaltningen en öppen och informell maktposition. De har uppnått en viss självständighet och utrymme genom sin kunskap något de givetvis vill behålla och politisk påverkan eller detaljstyrning inom deras domäner accepteras inte. En chef uttrycker det så här:

”Det ska ju inte vara så att politiker eller ordföranden blir tjänstemän utan politiker ska vara medborgarnas representanter, många går in i frågor där de inte har kompetens. De ska vara medborgarföreträdare...”

Den nya politikerrollen är svårare både för politiker och för tjänstemän, det kräver också ett annat kommunikationsförhållande där förtroende kan vara avgörande. Svårigheter med att finna sig tillrätta med den nya rollen förklarar varför ordförande kan vackla mellan den nya politikerrollen och den gamla rollen.

Det kan bero på en osäkerhet om vad den nya politikerrollen innebär och en ovilja att lämna den mer förvaltningslierade och kontrollerande gamla politikerrollen. På frågan vad som är den viktigaste politiska uppgiften svarar en ordförande:

”Ja, att ha en bra fungerande verksamhet. De verksamheter vi är satta att förvalta, det är socialen, vården, omsorgen, skolan, förskolan att det fungerar och fungerar bra. (...) ja att personalen trivs, att ha låg personalomsättning. ”

Den politiska ordföranden har visserligen ett formellt och övergripande ansvar för förvaltningen. Betonar ”en bra fungerande verksamheten”, en ”verksamhet som de ska förvalta” och ”ta hand om personalen”. Ingen av dessa är direkta politiska uppgifter utan är sådant som delegerats ut och som nu är förvaltningschefens uppgift och ansvar. Ordförandens uppdrag är i första hand att driva den politiska viljan.

”... om du å ena sidan säger att nu håller vi på med det här att nu tar vi riktning och sen dyker ner alltså politisk kläffingrighet, det skapar osäkerhet då vet ju inte den vad som gäller, är det de som sägs eller görs va.”

”För ständig dialog med chefen om hur det skulle göras, inte endast i strikt mening målstyrning utan andra direktiv slinker igenom i samtal men är just informella vinkar som kanske egentligen inte ligger riktigt i rollen men det kan bli så ändå. Då brukar chefen säga ifrån...”

### **Att fylla en politisk roll på fritiden**

Det politiska uppdraget som ordföranden har, att formulera den politiska viljan och utarbeta mål ska klaras av på fritiden. Det betyder att många uppgifter som tidigare utfördes av politiker delegerats till tjänstemännen som har kunskap, tid och information. I den nya politikerrollen ingår det att skaffa sig en övergripande uppfattning, det går inte att veta allt som förvaltningen vet och sedan skapa ett förtroendefullt samarbete. Men det finns en önskan om mer tid för att möta de förväntningar som omgivningen har och för att uppfylla den roll ordföranden upplever att de ska ha.

Om en ordförande därför upplever att det politiska tar mycket tid kan det bero på att ordföranden ser att det ligger i politikerrollen att ha samma kunskap och information som tjänstemännen. Eller att det i ordföranderollen ingår att vara chef över förvaltningen.

Men en önskan om mer tid kan också beror på att ordföranden önskar sig en möjlighet att skapa en ideologisk plattform och på så sätt få möjlighet att påverka i sin styrning.

”Man kanske skulle haft lite mer timmar till förfogande, man kanske skulle behövt en halvtidstjänst, det hade nog varit det bästa.”

”Förstår inte de som har tid att arbeta och utföra sitt politiska uppdrag som ordförande, det politiska tar så mycket tid. (...)Har täta kontakter med förvaltningen, ibland varje dag men minst ett par dagar i veckan.”

”Så att politikerrollen är lite förändrad om man jämför med tidigare, det är mer att lägga mål och följa upp målen och inte kanske som man gjorde förr gick ut i den direkta verksamheten med frågorna utan det är ett uppdrag som vi har. Också i relationen politiker och tjänstemän. (...)Det är därför jag säger till dig att jag skulle vilja återvinna lite grann av

inte den detaljstyrningen som fanns tidigare, mer utav att fritidspolitikern får mer tid och resurser att arbeta med de mer övergripande och centrala frågorna.”

En ordförande svarar så här om ordförandeuppgiften som heltidsuppdrag:

”Ja för att om jag skulle ha det som heltidsuppdrag då skulle det innebära att jag måste skaffa kontor, jag skulle ju vara någonstans och inte hemma va och då blir man en del av apparaten. När reformen var ny var det en del som pratade om kontor, det ska inte finnas symboler som förstärker en syn som inte finns och som inte jag vill förstärka nämligen att jag är förvaltningschef, nå det är jag inte, jag är ordförande, det är två olika roller och då tror jag att man skulle förstärka den felsyn om man blev heltidspolitiker.”

### **5.1.2 Syn på kunskap**

Utifrån de roller som ordföranden och förvaltningschefen upplever sig ha och den roll de upplever att den andra har kan det konstateras att förvaltningen är lik den pragmatiska förvaltningen där kunskapen intar en stödjande roll. De intervjuade upplever att den politiska viljan sätter ramarna för tjänstemännens arbete, för kunskapen i förvaltningen, en förvaltningsrepresentant uttrycker det så här:

”Förvaltningens ledningsgrupp snackar med ordföranden och frågar vad han och hans parti tycker och sen lägger de förslag i linje med detta.”

Men det finns också möjliga tendenser åt den politiska förvaltningen eller den facklig-juridiska förvaltningen även om de renodlade typerna inte finns representerade.

En förvaltningschef uttrycker exempelvis som en del av sitt huvuduppdrag att fördela resurser något som alltid är en politisk uppgift. Även om chefen inte formellt gör det då de inte har de befogenheterna kan uttalandet tyda på att chefen upplever att det är vad förvaltningen gör. En sådan förvaltning skulle ligga nära den facklig-juridiska förvaltningstypen.

”Mitt huvuduppdrag om jag ska formulera det, är att leda och utveckla verksamheten och fördela resurser, ja jag fördelar inte det gör nämnden men vi lägger alltid förslag...”

En ordförande som uppfattar sig som medborgarföreträdare med uppdrag att styra utifrån politisk ideologi och samtidigt uppfattar att förvaltningen ska uppfylla de politiska visionerna har goda förutsättningar att styra förvaltningen.

”Åt det hållet ska vi gå, vi ska uppfylla de här och de här förväntningarna, hur ni gör det, det är verktygslådan, det är ni proffs på. (...) går man in i det är man inte politiker längre utan då är du verkställande.”

I den pragmatiska förvaltningen måste tjänstemännen och professionen få utrymme när de ska genomföra de politiska målen och om politiker inte ger det lutar förvaltningstypen mer åt den politiska förvaltningen där politiker styr i nästan alla delar av arbetet. De intervjuade politikerna har inte tid att gå in och styra så detaljrikt även om de skulle vilja. En ordförande förklarar:

”Politikerna ska inte gå in operativt i en verksamhet för att det kan bland annat passivisera tjänstemännen. De måste ha handlingsutrymme, ta egna initiativ och det ska de göra, det ingår i deras arbetsuppgifter. Initiativet för den operativa delen ligger helt enkelt hos tjänstemännen. Hur det politiska målet ska förverkligas ligger hos förvaltningen, det är deras initiativ, där ska de styra.”

En chef och en ordförande ger sin syn på förvaltningens roll som genom sin kunskap ska fungera som hjälp och stöd för politiker.

”Förvaltningens roll är att förmedla information och underlag till beslut. Att finnas där så att politiker kan ställa frågor även utanför de formella mötena.”

”... välkommen att vara med och dina kunskaper behövs, det kanske inte blir som du vill men du ska ha chansen att bidra.”

En ordförande menar att det också finns ett samband mellan den roll förvaltningen uppfattar sig ha och den roll politiker upplever att de ska ha.

”Det är nog så att tjänstemännen får det utrymme som politikerna ger dem så att säga.”

Även om förvaltningen accepterar att påverkan endast får ske inom den politiska viljan i den pragmatiska förvaltningen upplever en förvaltningschef ändå att de har stora möjligheter att påverka med sin kunskap i genomförandet av de politiska målen.

”Förvaltningen har stor frihet inom de politiska och ekonomiska ramarna, politiker blandar sig inte i hur de gör utan de sätter upp mål och ser till att det finns pengar till det.”

I en pragmatisk förvaltning ska inte tjänstemännens professionella åsikter påverka den politiska viljeriktningen. Det förklarar en ordförande på detta sätt:

”Ja alltså det går ju, de ska ju hålla sin professionella sfär va men vad de sen tycker att skolan ska vara för alla barn och att man har ett ansvar för alla barn och att man ska ge alla barn utbildning, ärligt talat så skiter jag i om inte de tycker det. Det är det uppdrag som mitt parti sen långt tillbaka sen hundra år att alla barn ska ha rätt till utbildning hur de sen gör det när de ger de här kunskaperna det lägger jag mig inte i. Däremot kan jag ha åsikter när det gäller om fler och fler barn inte går ut med kunskaper och då måste man ju fråga sig vad gör vi då, vad är det som är fel, kan vi göra annorlunda.”

”Historiskt sätt tror jag nog att det är så att tjänstemännen har fått genom åren, utvecklingen ett ökat inflytande, det är nog så. Det har blivit färre förtroendevalda generellt sätt naturligtvis. Men å andra sidan har vi också eftersträvat en ordning där vi har ett ansvar direkt ute bland de verksamheter som finns, det är därför vi har byggt upp system med målstyrning och system med målstyrning som är instrument som styr upp deras ansvar...”

### **Chefen som länk mellan förvaltningens kunskap och politiker**

Eftersom den nya politiska rollen inte innehåller ett nära förhållande till förvaltningen såsom tidigare roll gjorde kräver det också att chefen har förståelse för det politiska i större utsträckning och agerar ”politisk representant” utifrån ordförandens direktiv och i förhållande till förvaltningen. Den chefstyp som passar bäst är i en pragmatisk förvaltning är politruken. Den typen kan kombineras med direktörstypen.

”Leda, samordna, bygga upp verksamheten kan man säga sammanfattningsvis, (...) och att vara kontakt mellan verksamheter och politiska organ, det är ju väldigt viktigt. (...) Men om du frågar mig om jag är en förvaltare så är svaret nej.”

”Ja det är klart att de är (verktyg) de ska ju verkställa naturligtvis de politiska beslut vi tar i stadsdelens fullmäktige. Det är deras ansvar men de har också ansvar utifrån den delegation de har fungerar, skapar god anda helt enkelt i hela förvaltningen.”

”Det är chefernas uppdrag att se till att det genomförs. (...) det är alltid förvaltningschefen, det är hennes roll att föra ner det i organisationen, det är inte min uppgift.”

Ordförandens minskade kontakt med förvaltningen gör det också viktigare med en mottaglig chef, någon som ordföranden har möjligheter att genom kommunikation förmedla den politiska viljan och påverka och sedan tillsammans utarbeta de politiska målen. Specifika expertkunskaper är inte något som är garanti för det, snarare tvärtom. Någon som är väldigt påverkad av en speciell diskurs kan ha svårt att vara mottaglig för andra sätt att se, som utifrån en politisk ideologi.

Dessutom har de nya stadsdelsförvaltningarna till skillnad från tidigare centrala fackförvaltningar en mängd olika diskurser under samma tak och chefen kan omöjligt kunna alla. Den renodlade ämbetsmannen eller teknokraten upplevs passa mindre bra med den nya politikerrollen och en pragmatisk förvaltning. En ordförande uttrycker sig så här om det:

”...jag var klar över att jag ville ha en generalist, vi har så många experter på olika sätt. Vi ville ha en generalist som kunde se övergripande, alla stadsdelar har ju ett stort verksamhetsansvar och då behöver vi en generalist som kan se det med den utgångspunkt vi har. Också den process jag ville att vi skulle inleda med målstyrning (...) han fick i uppdrag att staka upp ett sådant arbete, se till att verksamheter fungerar, detta synsätt och tänkande.”



Rollerna upplevs inte alltid självklara vare sig den politiska rollen eller chefsrollen. Likväl som det finns politiker som glider in på förvaltningschefens uppgifter finns det chefer som försöker påverka det politiska genom att överta det som ligger i ordförandens roll. Så här säger en ordföranden om sin relation med förvaltningschefen:

” Nu har vi känt varandra i tio år men i början var det problem med rollerna. Han ville gärna gå in och ta debatt och diskutera, han är mycket spontan till sin natur. Men där fick jag gå in och ”klä av honom det”. Nu fungerar det bra, jag har förtroende för honom, han är lojal och ärlig och vi har en öppen relation. Vi har bra klimat på förvaltningen, det är öppet, inga stängda dörrar.”

### **5.1.3 Kommunikation mellan kunskap och politik**

Den politiska viljan är en politisk angelägenhet och när förvaltningen släpps in är det för att diskutera hur de ska kunna uppfylla den politiska viljan. De kommunicerar med förvaltningen för att ta del av deras kunskap och hur tjänstemännen bedömer utifrån sin kunskap att den politiska viljan bäst ska uppfyllas.

” Jag har ju min partigrupp de socialdemokrater som jag sitter tillsammans med här och vi har ju då där här att följa det kommunalpolitiska handlingsprogrammet men det är ju aldrig så detaljerat så vi diskuterar ju vad vi vill och hur vi ska göra och sen är det förvaltningschefen och jag som pratar, det är vi som bereder ärenden. När förvaltningen då kommer med förslag hur vi ska nå dit så är det hon och jag som tar diskussionen innan det går ut till beslut.

Hon är ju professionell, hon är yrkesmänniska (...) har man ju en diskussion om för att jag kan ju inte riktigt veta hur det fungerar och exakt nu går vi den här vägen för då hade jag som jag sagt varit förvaltningschef utan då tar vi då den här diskussionen och sen går hon då till sin ledningsgrupp och pratar med de som är chefer för verksamheterna och sen kommer det då ett förslag som är på papper som går till fullmäktige och sen beslutar man. (...) men vi är inte alls så där överens att det som kommer är rätt utan då får de diskutera det igen, de är ju de som kan frågorna, det och verksamheten.”

Det handlar om att skapa förutsättningar för att tjänstemännen i förvaltningen arbetar i den politiska viljeriktningen. En viktig person i det arbetet är naturligtvis förvaltningschefen som sedan ska arbeta för att den viljan genomsyrar organisationen.

”ja det traditionella sättet man jobbar är det med att ta mål och planer och allt det här (...) men sen handlar det dessutom att organisationen också jobbar på ett sådant medvetet sätt så att det här inte, utan att det får stå där och genomsyra organisationen.”

”...i början måste man som förtroendevald alltid ägna sig mer åt en förvaltningschef än vad man behöver göra sen ju. Om de inte kan politiska viljeriktningen kommer man ju tala om det ganska tidigt va och sen när de ligger i den linjen behöver ju inte en politiker bekymra sig.”

När chefen kan den politiska viljeriktningen och arbetar för att sprida den i organisationen finns förutsättningarna för att ordföranden ska utveckla ett förtroende. Förtroende är avgörande för att den symmetriska tvåvägskommunikationen ska kunna utveckla sig till dialog där båda strävar efter att förstå den andra i samma utsträckning som de strävar efter att förmedla det egna budskapet.

”Ger signaler om någon är fel ute och då får de återkomma med förslag, men tappar förtroende för vederbörande om de sätter i system att lägga fram förslag om impopulära åtgärder som de på förhand vet att politikern varken kan eller vill genomföra.”

”Om politiker skulle misstänka att förvaltningen undanhåller förstörs relationen mellan förvaltning och politiker. Så det handlar om att serva dem och öppna för dialog för det gynnar det fortsatta samarbetet.”

”Vi brukar sätta av någon timma då och då och gå igenom ärenden som ska upp till beslut och de ärenden som är på delegation ute i verksamheterna. Vi har nära kontakt och det är en förutsättning också att det finns en mycket stor öppenhet och tydlighet mellan den politiskt ansvariga och han som stadsdelschef. Man måste kunna lita på varandra fullt ut att man får korrekt information och att man lämnar korrekta besked så att det inte blir oklart och otydligt.”

”Hur sen tjänstemännen uppfattar signalerna från politikern är en annan problematik och det är inte alltid det är så tydligt men då är man tillbaka till de mål vi formulerar (...) Så kan det vara att jag har ingen makt alls, det händer ingenting men jag säger att det ska göras men det händer ingenting då kan jag inte avläsa nånting då har jag ingen makt ju det har inte hänt nånting. Då måste man fråga sig jag måste formulera det annorlunda jag måste vara tydligare och se till att få ut det här budskapet så att alla uppfattar att det här är vad politikerna vill då.”

Det finns två sätt hos förvaltningscheferna att förhålla sig till kunskapen och öppenheten i kommunikationen:

”Ja, objektivitet ja det är ju ett vanskligt ord men det handlar ju om att tillhandahålla alla argument och inte bara servera det man själv gillar.”

”... det är klart man kan säga som så att man skriver inte gärna ner nånting man inte tror på själv, det gör man ju inte så vitt inte nån säger att så ska det vara och va, nu har inte det hänt.”

Det är viktigt att förvaltningen också uppfattar att ordföranden strävar efter att förstå deras budskap för att själva vara villiga att tillmötesgå politikernas vilja.

”I normalfallet finns det bra gehör och goda chanser för att få igenom något, att få ordföranden att tänka till. För det mesta är det hyggligt samförstånd och det har väl också med hur personkemin fungerar. ”

”Men det är en politiskt styrd organisation och det kan man behöva påminna folk om i organisationen för att politiska beslut ska kunna genomföras.”

”Spontant kan man ju känna att om man visste att alla ledande tjänstemän är socialdemokrater och delade mina värderingar, det vill säga de förstod inte bara dem som de som professionella kan göra utan att de delade dem dessutom och var en del av dem då hade man kanske känt att ja då fungerade det väl enklare att få genomslag då men var är då professionaliteten nästans...”

#### 5.1.4 Makt

Styrningen av kommunen förutsätter att politiker har den formella makten i kommunen. Den förutsätter också att de har makt i relationen till förvaltningens kunskap för att styrningen ska leda till påverkan som uppfattas så av både chefen och ordföranden.

”Nämen på din fråga så är man politiker och hör till majoriteten och dessutom är ordförande så är det klart att man har makt. Det är svårt, det förutsätter ju systemet också.”

”Makt är berusande om han ska vara helt ärlig. Nu som ordförande har han större chans att påverka än i tidigare uppdrag och det gör det klart roligare med politiken. Det ligger något naturligt i att vilja bestämma och ja, han har stort inflytande i sin roll.”

I den formella makten ingår också makten att bestämma hur relationen till chefen fungerar och att som sista utväg att avskeda chefen om deras relation inte fungerar tillfredsställande.

”Makt har han som politiker indirekt mot förvaltningschefen då han visserligen inte utser honom men väl ger rekommendationer och signaler till kommunstyrelsen hur samarbetet fungerar och anser han att det inte fungerar så får förvaltningschefen gå.”

Förvaltningen förverkligar de politiska visionerna utifrån sin kunskap något som uppfattas som maktutövande av ordföranden.

”Ja förvaltningen har jättestor makt utifrån när de genomför idén va, det är politiker som försöker gestalta och ge uttryck men det är verksamheterna som ger uttryck.”

”Förvaltningens tjänstemän är ju sedan också duktiga på att skriva, att lägga fram saker på ett attraktivt sätt och argumentera för sin sak och där har de en viss påverkansfaktor.”

Den makt förvaltningen har balanseras med hjälp av att chefen är öppen och delar med sig av information och kunskap. Det kan ordföranden inte kontrollera utan måste lita på chefen. Vikten av att etablera ett förtroende i relationen är också något som den nya politikerrollen förde med sig.

”Ja det är lite av en definitionsfråga tycker jag om de har makt gentemot politikerna. Det är klart att de har makt, de sitter inne med kunskaper, dels om verksamheten i praktiken och men också kunskap om all lagstiftning och all diskussion som pågår i de olika sektorerna. Ja visst de har ett enormt kunskapsläge på det sättet. Men det förutsätter att man då har en förvaltningsledning som är öppen gentemot oss och tillger oss information förstås.”

Den makt förvaltningen har är att de har politikerna öra vilket inte automatiskt betyder att förvaltningen kan påverka. Accepteras inte det utan tjänstemännen och chefen vill något mer går de över gränsen till det politiska uppdraget. Politiker har alltid beslutsrätt och kan om de vill gå emot förvaltningens rekommendationer.

”Ja de har ju makten att göra sin professionella röst hörd för det är ju det dom ska göra (...) tycker man det är svårt, ja men då får man bli politiker...”

En ordförande ifrågasätter hur stor förvaltningens kunskapsmakt egentligen är gentemot politiker. Särskilt då de som utses till ordföranden i stadsdelen har lång politisk erfarenhet.

”det är klart att tjänstemännen har ju naturligtvis i kraft av sin kompetens ett visst övertag mot de förtroendevalda som ju ska vara lekmän va sen kan man fråga sig hur mycket lekmän är en som hållit på i tjugofem år, det är klart att vi är rätt så kompetenta.”

Förvaltningschefen upplever att förvaltningen har makt, en makt som de kan använda inom ramarna för den politiska viljan men som de är mer försiktiga med när en fråga är mer politisk för att inte utöva styrning med sin kunskap.

”Förvaltningen har makt genom sin kunskap när de bereder, men samtidigt känner man av om en fråga är politisk eller inte och är en fråga mer politisk så har de en tätare kontakt där de resonerar sig fram.”

Förvaltningschefen ger uttryck för den underordning som förvaltningens kunskaper ska ha i den ideala kommunala organisationen.

”Den makt förvaltningen har är den oerhörda kompetens som finns till förfogande men den finns ju till fullmäktiges förfogande.”

Samtidigt finns det en upplevelse att chefen kan påverka utifrån sin position.

”Man känner att man kan påverka, så upplever jag det i alla fall som förvaltningschef, rätt eller fel.”

Förvaltningen kan inte styra en erfaren ordförande men chefen menar att om en ordförande inte är erfaren och säker finns det en möjlighet att förvaltningen tar en chans och försöker styra med sin kunskap. Det återknyter till det en ordförande sa att tjänstemännen får det utrymme som politiker ger dem. Det pekar också på att tjänstemännen har stor tilltro till sin kunskap när de gärna vill påverka mer än de kanske ges möjlighet till. Det upplevs därför viktigt att ha ett öppet förhållande till chefen och förvaltningen.

”Nej det går inte för förvaltningen att styra en ordförande, inte en som är så rutinerad, annars kanske det kan finnas en risk att förvaltningen driver lite mer.”

”Jo, men alltså man får ju inte ha någon konspiratorisk inställning till det utan återigen man får ju utgå ifrån att man har den miljön, den kulturen i förvaltningen, relationen då mellan förvaltningsledningen och oss politiker va och framför allt mot mig som ordförande att man inte gör detta utan verkligen redovisar problemställningen som den är va, att jag tror inte i långa loppet att det skulle funka särskilt väl detta, nån enstaka gång att det är ett fult ord att manipulera men nä den kulturen har vi inte här i varje fall.”

I målstyrning och den nya politikerrollen har ordförande ingen rätt att lägga sig i det delegerade förvaltningsarbetet. De har makt att ange riktning men ingen befogenhet att sköta chefens uppgifter eller kunna det tjänstemännen kan. Om ordföranden inte accepterar det kan det leda till en känsla av maktlöshet.

Makt upplevdes av en liten grupp intervjuade som fult och förknippat med enmansvälde, inte något som kunde finnas hos en ordförande i en demokratisk församling vilket också kan vara en förklaring till de intervjuade personer som inte uppfattade sig ha makt.

”Jag tycker makt är ett sådant fult ord. Jag har en roll som jag ska sköta och det är att leda stadsdelsfullmäktige och att det sker på ett demokratiskt sätt. (...) makt det skulle jag associera till ja det är ju när en person bestämmer över andra, beslut fattas ju i demokratisk ordning, det är ju stadsdelsfullmäktige som ska fatta beslut och jag menar det (...) jag har inte mer makt än någon annan och jag tänker inte ta den heller.”

”Nä jag känner att makt är, det kan ju användas fult men annars är makt att få lov att vara med och omdana ett samhälle, det är fint det är inget fult. Men visst kan det användas fult men det kan allt, det finns ju ingenting som är entydigt gott.”

## **5.2 Diskussion**

I en kommunal organisation såsom förvaltningen ska de folkvalda politikerna styra vad förvaltningen ska göra, det är innebörden i en demokrati. Politiker har den formella rätten att styra och påverka förvaltningens arbete i den riktning politiker väljer. Att politiker har den formella rätten säger egentligen inte huruvida de påverkar förvaltningen eller inte. Den formella rätten säger enbart att politiker ska påverka, inte att de också gör det. Hur inverkar användning av kommunikation och tjänstemännens kunskap på möjligheten att politisk styrning leder till påverkad förvaltning? Hur påverkar det maktrelationen mellan politiker och förvaltning i Malmö kommun?

### **5.2.1 Styrning och påverkan**

Cregård (2000) och Wrenne (1997) pekar på den viktiga skillnaden mellan försök till påverkan som styrning är och påverkan där någon påverkats i att ändra sin handling och sitt tänkande.

Frågan blir då om politikernas försök till påverkan leder till en påverkad förvaltning. Min uppsats har inte som syfte att mäta hur påverkad förvaltningen är av politiker. Uppsatsen syftar till att undersöka styrrelationen mellan politik och kunskap med utgångspunkt i kommunikation och makt. I det ligger att finna de hinder som finns för att förvaltningen ska kunna bli påverkad av politiker och de möjligheter politiker har för att nå den ideala styrsituationen.

Teorin utgår ifrån att kunskap försvårar för den politiska styrningen att leda till en påverkad förvaltning. Det som försvårar för den politiska styrningen är att kunskapen måste användas för att kunna genomföra politiska visioner i ett komplext samhälle samtidigt som kunskapen har en vilja att själv styra. Utvecklingen mot ett beroende av kunskapen har lett till ändrad politisk styrning, från detaljstyrning till målstyrning.

Såsom relationen har utvecklats kan kommunikationen fungera som en möjlighet för politiker att använda sig av kunskapen och samtidigt påverka förvaltningen.



Huruvida ordföranden utövar styrning som leder till påverkad förvaltningen beror först och främst på val av styrform, detaljstyrning eller målstyrning. Målstyrning ger politiker bättre förutsättningar för att ta tillvara kunskapen samtidigt som de påverkar förvaltningen i den politiska riktningen. Undersökningen visar att målstyrning är den form som eftersträvas både av ordföranden och av förvaltningsrepresentanter även om den inte alltid efterlevs. Trots att ordföranden försöker påverka förvaltningen i den politiska viljans riktning med hjälp av målstyrning upplever ordföranden att förvaltningen ändå inte alltid blir påverkade.

De intervjuade upplevde att kunskapen hade stort inflytande hos politiker. Kunskapen är som tidigare sagts, en förutsättning för genomförande av politiska visioner vilket de intervjuade är väl medvetna om. Men kunskapen är samtidigt ett hinder för att politisk styrning ska leda till en påverkad förvaltning då kunskap gör det möjligt för tjänstemännen att styra om än informellt något som både Beronius (1986) och Rothstein (2001) uppmärksammat.

Levinger (Hjern, 1974) visade att kunskap ger större tilltro och leder till fler försök att påverka beslut. Förvaltningen består av autonoma yrkesgrupper, tjänstemän som har en gedigen utbildning bakom sig och stor tilltro till den egna kunskapen vilket leder till antagandet att de också försöker påverka förvaltningens arbete och kanske även riktning. Det var också något som kom fram i intervjuerna, tjänstemännen upplevdes ta den plats de fick av politikerna. Om de gavs stort utrymme att påverka tog de också det.

Kunskapen är en stark kraft som måste stävjas samtidigt som det är en förutsättning för det politiska arbetet.

### **5.2.2 Målstyrning och kommunikation**

Målstyrningen består i teorin huvudsakligen av tre steg där politiker först formulerar den politiska viljan, en vilja som de sedan i ett andra steg i samspel med förvaltningens tjänstemän utvecklar till mål för verksamheten. Mål som i ett tredje steg ger underlag för styrsignaler från förvaltningsledningen ut till organisationen (SOU 1989: 108).

Stadsdelsordföranden i Malmö kommun kommunicerar den politiska viljan till förvaltningschefen och utvecklar mål tillsammans med chefen som chefen sedan i sin tur förmedlar till tjänstemännen. Det framkom av intervjuerna att den politiska styrningen utövas då ordföranden och främst chefen träffas regelbundet ett par eller flera gånger i månaden där chefen också har möjlighet att utöva påverkan på ordföranden.

Den typ av kommunikation som bäst lämpar sig för att förmedla den politiska viljan är asymmetrisk kommunikation som möjliggör för den politiska viljan att påverka men inte påverkas av förvaltningen. Undersökningen visar också att det är den typ av kommunikation som väljs av ordföranden i den delen av målstyrningen. Ordföranden tar initiativ och kontroll över kommunikationssituationen samtidigt som chefen har möjlighet till feedback om något är oklart. Chefens undanskymda roll i detta steg i målstyrningsprocessen i den typen av kommunikation som ordförande väljer ger goda möjligheter till politisk påverkan av förvaltningen. Kunskapen ges på detta sätt minimalt inflytande i den politiska riktningen. Denna kommunikationsstrategi är ett sätt att förhindra tjänstemännens styrning av den politiska riktningen. Habermas (Räftegård, 1998) kallar denna form för strategisk och menar att den är egoistisk vilket den skulle vara om den användes i det andra steget av målstyrningen. I en politisk styrd organisation är en tydlig och kompromisslös politisk vilja förutsättning för att demokratin ska uppfyllas.

Men för att kunna genomföra politiska visioner behövs kunskapens inflytande. Kunskapens uppgift som hjälp för politiker att kunna genomföra sina visioner var också en genomgående uppfattning hos de intervjuade, både politiker och chefer. När de träffas förmedlas dels den politiska viljan men de diskuterar också hur den politiska viljan ska genomföras. Här ges det också utrymme för förvaltningens kunskap som genom chefen kan påverka ordföranden. Kommunikationen som användes i denna del av målstyrningen var symmetrisk tvåvägskommunikation. Grunig och Hunt (1984) menar att den kommunikationsformen ger båda parter möjlighet till initiativ, kontroll och påverkan.

Men vad som framkom i undersökningen var att det krävdes ännu en förutsättning för att ordföranden skulle låta sig påverkas av chefen och förvaltningens kunskap. Påverkan skedde inte automatisk i en symmetrisk tvåvägskommunikation.

Den förutsättningen var att det i relationen byggts upp ett förtroende dem emellan. Ordföranden lät sig påverkas om hon/han kände förtroende och var säker på att chefen inte missbrukade sitt kunskaps- och informationsövertag. Förtroende skapar också möjlighet till dialog där parterna försöker inte bara skapa förståelse för det egna budskapet utan även försöker förstå vad den andra försöker förmedla.

### **5.2.3 Förtroende för att låta sig bli påverkad**

Förtroende är något som också Putnam & Roloff (1992) liksom Wrenne (1997) ser som en förutsättning för att låta sig bli påverkad. Förtroende är också något som Jönsson (1988) pekar på som ersättning när politikerrollen innebär att styra med mål istället för i detalj. Förtroendet kan då kompensera bristen på kunskap, tid och detaljstyrning. Undersökningen visar också att det i Malmö kommun bland de intervjuade är en väl använd strategi för att hantera förändringarna i styrningen och sin förändrade politikerroll samtidigt som de försöker bibehålla påverkan. Förtroendet kunde dock missbrukas exempelvis om parterna inte höll sig till sin roll eller sina uppgifter. Det upplevdes försämrade möjligheterna till dialog och ordföranden lät sig heller inte påverkas av kunskapen som tidigare i relationen.

### **5.2.4 Kommunikation för att skapa verkligheten**

För att målstyrning ska stå emot tjänstemännens vilja att styra och leda till en påverkad förvaltning kan politiker använda sig av kommunikationen på ett mer djupgående plan. Kommunikationen kan användas för att skapa verkligheten genom att ordföranden driver en tolkning av verkligheten där politiker ska styra och påverka förvaltningen först och främst och inte tvärtom ( Shotter och Gergen, 1994, Ellis, 1995).

I kommunikationen med chefen kan ordföranden skapa de roller och uppgifter vardera parten ska ha enligt det demokratiska idealet och ge förutsättning för politisk påverkan ( Frost i Jablin, 1987).

Undersökningen visar att det finns en viss medvetenhet hos ordföranden att det är viktigt att tydligt i kommunikationen med chefen förmedla vad som är politiska uppgifter och vad som är förvaltningens uppgifter och att även hålla sig strikt till det i relationen. Jönsson (1988) menar att det genom kommunikation ska skapas politiska påverkansmöjligheter vilket jag tolkar betyder att tydligt förmedla politiska uppgifter respektive förvaltningsuppgifter då det är något som förbättrar möjligheten för ordföranden att påverka förvaltningen och ger makt i relationen.

Troligt är dock att det inte görs tillräckligt då det bland de intervjuade cheferna fanns en otydlighet i fråga om vad som var politiska uppgifter och vad som tillföll förvaltningens tjänstemän. Att det behövs kan bero på att övergången från detaljstyrning till målstyrning skapat nya uppgifter och roller där tjänstemännen tagit över en del av de uppgifter som tidigare låg hos politiker. Svårigheten för politiker att genom kommunikationen skapa verkligheten ligger i det faktum att de intervjuade politikerna inte själva alltid är säkra på sin nya roll och vilka som är deras uppgifter.

Dessutom har de sitt politiska uppdrag på fritiden, det har inte mer än ett par träffar i månaden med chefen. Det ger inte mycket utrymme för att aktivt använda kommunikationen för att skapa roller och uppgifter. De kanske skulle behöva ha en tätare kontakt med chefen för att kunna påverka hur hon/han uppfattar den kommunala organisationen.

De intervjuade politikerna använde sig också av den möjlighet de har i sin position att vara med och välja förvaltningschef vid nyanställning. Det är också ett sätt att skapa mottaglighet för den politiska viljan och befrämja påverkan. De politiker som varit med i anställningsprocessen av en ny förvaltningschef har också aktivt valt en chef som varit mer mottaglig för det politiska sättet att tänka, en chefstyp som liknar den Lundquist kallar politruk. Det är också ett sätt att öka möjligheten till politisk påverkan då ordföranden vinnlägger sig om att ha en chef som jobbar med politiker istället för att jobba mot politiker (och istället med förvaltningens kunskap såsom den renodlade ämbetsmannatypen och till viss del också teknokraten). Det ökar sannolikt också förtroendet för chefen redan i ett tidigt skede av relationen.

De politiker som aktivt var med och valde förvaltningschef insåg vikten av en chef som är mottaglig. Dessa politiker var också mer medvetna om möjligheten att genom kommunikation skapa förvaltningens uppgifter och politikernas uppgifter.

Samtidigt fanns det exempel på chefer som lutade åt teknokrattypen och direktörstypen. Eftersom Lundquist chefer är idealtyper finns de inte i renodlad form. Cheferna har tendenser åt ett eller annat håll där ordföranden kan gå in och förstärka de olika dragen. En ordförande som tydligt kommunicerar att förvaltningen enbart är stöd åt politiker förstärker politrukdraget liksom en mer otydlig ordförande kan förstärka teknokratdraget, en chef som med kunskap driver förändringar på eget initiativ. För mycket egna initiativ kan leda till att chefen lutar mot ämbetsmannatypen och det kan uppstå konflikt om vem det egentligen är som är underställd vem. Det ger inte goda förutsättningar för politisk påverkan.

De intervjuade politikerna är inte helt säkra i sin nya roll och att enbart styra med mål. Undersökningen visar exempel på ordföranden som blivit förvaltningens gisslan då de försökt skaffa sig den kunskap och information som tjänstemännen har. Det fanns också exempel på ordföranden som gärna gick in och styrde mer med detaljer fast det inte upplevdes helt rätt.

### **5.2.5 Maktförhållandet mellan politik och kunskap i kommunal förvaltning**

Vad kan vi dra för slutsats från undersökningen om maktrelationen mellan kunskap och politik i Malmö kommun? Kunskapen har ökat sitt inflytande i det politiska arbetet, en utveckling som både politiker och tjänstemän strävat efter. Samtidigt finns det en medvetenhet hos politiker att de bör flytta fokus från förvaltningen och dess kunskap till medborgarna. Tjänstemännen har stor tilltro till sin kunskap och strävar därför efter att påverka. Ett sätt att stävja denna önskan att påverka är att använda kommunikationen på ett medvetet sätt både i målstyrningen och i skapandet av organisationen.

Foucault uppfattade att maktförhållandet framförallt är ett sätt på vilket särskilda handlingar och praktiker modifierar andra handlingar och praktiker. Även om Foucaults maktuppfattning befinner sig bortom de flesta andra traditionella maktuppfattningar befinner han sig ändå inom begreppet dominans.

Makt är fortfarande att dominera, att forma andras handlingar efter den egna även om denna egna är kunskapens diskurs och inte *finns hos* specifika individer. Styrrelationen mellan kunskap och politik präglas av makt i någon form. Ordföranden som representant för en politisk ideologi och medborgarmajoritet bör dominera relationen, framförallt när det gäller att kommunicera den politiska viljan. De ska, för att uppfylla det demokratiska idealet, modifiera förvaltningens handlingar. Samtidigt har behovet av kunskap möjliggjort för en annan typ av makt i relationen som Nietzsches visar i sin syn på makt.

Nietzsches maktsyn ser bortom den traditionella maktuppfattningen, han frigör sig från dominansbegreppet och finner makt i att istället bli påverkad. Det handlar om att kunna ta del av andras uppfattningar utan att ta över dem samtidigt som det finns en öppenhet för att bli påverkad. Grunig och Hunts symmetriska tvåvägskommunikation ger förutsättningarna och om det finns den vilja som Habermas efterlyser i den ideala kommunikationen kan kommunikationen karaktäriseras som dialog.

Undersökningen visar att symmetrisk tvåvägskommunikation är en kommunikationsform som används av både ordföranden och chefen inte bara för att förmedla sin egen uppfattning utan också för att kunna tillgodogöra sig den andras uppfattning. Jag tolkar det som att det finns en medvetenhet om behovet av att bli påverkad också för att de politiska visionerna ska genomföras så korrekt som möjligt. Även om det finns en medvetenhet är det något som inte alltid efterlevs av ordföranden. Att låta sig bli påverkad är något som också ger politiker makt i förhållande till kunskapen, de använder kunskapen istället för att kunskapen använder politiken. Det kan gynna både den politiska organisationen och förvaltningen om båda försöker nå varandra när de kommunicerar, de kan förstå varandras verkligheter utan att för den skull behöva ta över.

Såsom relationen utvecklats i den kommunala förvaltningen med professionella tjänstemän som tagit över fler och fler uppgifter men också förändrat det sätt på vilket politiker styr delvis för att kunskapen ska få inflytande visar att kunskapen vunnit terräng. Det är inte odelat negativt för den politiska organisationen som också kunnat genomföra mer komplicerade politiska visioner med hjälp av kvalificerad professionell förvaltningspersonal.

Priset politiker fått betala är en större autonomi från de professionella och en stark tro på kunskapen som ibland krockar med den politiska viljan. Det finns dock en lyhördhet för den politiska viljan åtminstone hos förvaltningschefen. Den politiska viljan är sprungen ur en politisk ideologi och den ska modifiera andra handlingar och praktiker, förvaltningens kunskap. När den gör det utövar politiken makt, den påverkar inte kunskapen i sig men hur den används. På frågan om makt upplever både ordförande och chefen att politiker har mycket makt. De har den formella makten, det är en tydlig och konkret makt som är ständigt närvarande i det att ordföranden har den formella beslutsmakten och yttersta ansvaret i relationen. Men makten syftar också till politikens modifierande av förvaltningens kunskap.

Den informella makten är mindre tydlig men ändå närvarande i arbetet och relationen. Ordföranden och chefen upplever också att förvaltningen och dess tjänstemän har mycket makt i kraft av sin kunskap. ( se Montin och Brante i Selander) Det är möjligt att den upplevs delvis neutraliserad då den kontrolleras genom det förtroende som byggs upp i relationen och som av båda anses så viktig för arbetet.

De intervjuade upplevde att kunskapen är betydelsefull för det politiska arbetet och för att styra den kommunala utvecklingen. Kunskapen må ha sina brister men i relation till politiska värderingar anses kunskapen ändå stå för något mer beständigt och neutralt. Det politiska är beroende av tilltron till kunskap liksom samhället i övrigt för att det ska fungera. Politiken behöver den makt som kunskapen skapar för att kunna styra och påverka. Foucault skulle troligen hävda att även om politiker anser sig styra kunskapen gör de inte det. Istället styr en kunskapsregim, en regim som genomsyrar våra tankar och handlingar på ett djupare plan än vi är medvetna om. Det finns visserligen en stark tro på kunskapens möjligheter i vårt samhälle men samtidigt bör inte heller de politiska ideologiernas kraft underskattas, särskilt inte den socialdemokratiska ideologin. I Sverige har vi haft socialdemokratiskt styre under hela nittonhundratalet med undantag för ett par mandatperioder. Det gör socialdemokratin en kraft att räkna med när det gäller att modifiera och påverka människors tankar och handlingar. Förvaltningschefer i Malmö stadsdelsförvaltningar borde därför också vara någorlunda insatta i det socialdemokratiska sättet att tänka något som borde underlätta för ordföranden i styrningsarbetet.

Förhållandet mellan kunskap och politik är en kamp om vilken agenda som i relationen ska kunna utöva ett övertag och kanske behöver det vara så för att legitimera

både politiken och kunskapen. Det måste vara en kamp för att det ska bli trovärdigt. Kunskapens uppfattade icke-godtycklighet är ett krav för att de ska ha något att tillföra politiken, kunskapen måste stå utanför de politiska värderingarna för att kunna legitimera politiska beslut.

Att enbart styra med politiska värderingar ger ingen trovärdighet och upplevs troligen allt för godtyckligt och relativt. Samtidigt att enbart styra med vetenskapliga sanningar ger ett elitistiskt samhälle utan förankring i folket och en utbredd känsla av maktlöshet.



## Litteraturlista

Alvesson, Mats och Deetz, Stanley *Kritisk samhällsvetenskaplig metod* Studentlitteratur, Lund 2000

Beronius, Mats *Den disciplinära maktens organisering. Om makt och arbetsorganisation* Arkiv avhandlingsserie 23 Studentlitteratur, Lund 1986

Blom, Agneta P. *Kommunalt chefskap: en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Dailogos, Lund 1994

Conrad, Charles & Poole, Scott Marchall *Strategic Organizational Communication: into the twenty-first century*. Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth 1998

Cregård, Anna *Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld*. Akademisk avhandling CEFOS , Kungälv 2000

Ds 1990:82 *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter*. Rapport från en konferens den 27 mars 1990. Civildepartementet

Ehnmark, Anders *Maktens hemligheter. En essä om Machiavelli* Norstedts, Malmö 1986

Foucault, Michel *Power/Knowledge. Selected interviews and other writings 1972- 1977*. Colin (red) Harvester, Brighton 1980

Frost, Peter "Power, Politics and Influence" i *Handbook of Organizational Communication: an interdisciplinary perspective* Jablin, Fredric M (red) Sage Publications, Beverly Hills 1987

Grunig, James E och Hunt, Todd *Managing Public Relations*. Holt, Rinehart och Winston, New York 1984

Hagström, Bo och Petersson, Harry *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet, Lund 2000

Hjern, Benny (red) *Förvaltningsorganisation: en bok om administrativt och politiskt beslutsfattande*. Stockholm 1974

Jablin, Fredric M. och Putnam, Linda L. (red) *The New Handbook of Organizational Communication. Advances in Theory, Research, and Methods*. Sage U.S.A. 2001

Jönsson, Sten *Kommunal organisation – från programbudgetering till kommunaldelsnämnder*. Studentlitteratur, Lund 1988

Kreps, Gary L. *Organizational communication: Theory and practice*. Longman, New York 1990

Lukes, Steven (red) *Power* Oxford; New York Basil Blackwell: New York University Press 1986

Norell, P O *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik* Studentlitteratur, Lund 1989

Patton, Michael Quinn *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Sage Publications, Newbury Park 1990

Putnam, Linda L. och Roloff, Michael E. *Communication and Negotiation*. Sage Publications Newbury park 1992

Repstad, Pål *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen*. Tredje upplagan. Studentlitteratur Lund 1999

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

Rouse, Joseph *Knowledge and Power Toward a Political Philosophy of Science*  
Cornell University press, Ithaca 1987

Räftegård, Curt *Pratet som demokratiskt verktyg – om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Gidlunds förlag, Hedemora 1998

Selander, Staffan (red) *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap: professionaliseringens sociala grund*. Studentlitteratur, Lund 1989

SOU 1989: 108 *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter*. Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen Civildepartementet

SOU 1993: 90 *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokrati-kommittén Civildepartementet

SOU 1996: 169 *Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse*. Stig Montin. Bilaga 1 till slutbetänkandet av Kommunala förnyelsekommittén. Inrikesdepartementet

Sveningsson, Stefan *Strategisk förändring, makt och kunskap. Om disciplinering och motstånd i tidningsföretag*.

Lund Studies in Economics and Management 48. The Institute of Economic Research. Lund University Press, Lund 1999

Svensson, Lennart G. *Professionalism och politisk decentralisering: en sociologisk studie av skolan och socialtjänsten i en kommunalsreform*. Göteborgs universitet: sociologiska institutionen 1998

Valle, Inger Louise "Myndigheternas förändringssträvanden - ansvarsfördelning mellan politiker och myndigheter" i *Effektiv offentlig sektor? Den offentliga förvaltningens roll i samhället* Palm Lund, Ingar (red) Liber, Stockholm 1984

Wrenne, Peter *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande* CEFOS Rapport 8 Göteborgs universitet, Kungälv 1997

### **Tidskriftsartiklar**

Eisenberg, Eric M. "Building a Mystery: Toward a New Theory of Communication and identity" *Journal of Communication*, Volume 51, nr 3  
Oxford University Press, Oxford 2001

Ellis, Donald G. "Fixing Communicative Meaning: A Coherentist Theory"  
*Communication Research*, volume 22, nr 5, Sage 1995

Hawes, Leonard C. "The Dialogics of Conversation: Power, Control and Vulnerability"  
*Communication Theory*, 9: 3 pp 229-264, 1999

Shotter, John och Gergen, Kenneth J "Social Construction: Knowledge, Self, Others and continuing the Conversation"  
*Communication Yearbook* 17 pp 3-33, Sage 1994

### **Övrigt**

Malmö kommunfullmäktiges handlingar Bihang nr 54, 1995; Införande av stadsdelsfullmäktige och utveckling av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens arbetsformer

*Stadsdelsfullmäktige i Malmö*. Malmö kommunstyrelse 1995-05-31 bilaga A

[www.malmo.se/stadsdelar/vastrainnerstaden/organisation](http://www.malmo.se/stadsdelar/vastrainnerstaden/organisation)

# Bilagor

## Bilaga 1

Intervjumall, ordföranden

Politisk bakgrund

Arbetsuppgifter

Beskriv hur du för ut din politik

Hur skulle du vilja att den politiska styrningen fungerade?

Vad är viktigast för dig i ditt politiska arbete?

Vad tycker du är en politikers viktigaste egenskap?

Hur skulle du beskriva relationen med förvaltningschefen?

Om du fick bestämma helt, hur skulle du vilja att den såg ut?

Hur ofta träffas ni och under vilka former?

Hur skulle du beskriva tjänstemännens roll?

Känner du att det finns förtroende för den politiska ledningen i din stadsdel, hos förvaltningen såväl som hos medborgarna?

Hur upplevs det att tjänstemän ofta har mer kunskap i en fråga än politikern?

Hur förankras den politiska viljan och varför på det sättet?

Skulle du säga att du i din roll som politiker använder dig av övertalning eller utsetts för övertalning?

Tre påståenden att ta ställning till:

”Syftet med politik är att med hjälp av politiska symboler försöka påverka känslor och föreställningar.”

”Situationen mellan en politiker och tjänsteman är inte hierarkisk utan bör uppfattas som en förhandlingsrelation.”

”Man ska inte inbilla sig att man inte indirekt blir mycket styrd av tjänstemännen och att det därför fordras en viss erfarenhet för att inte hamna i besvärliga sitsar.”

## Intervjumall, förvaltningschef

Yrkesbakgrund, tidigare erfarenhet av politiskt styrda organisationer

Beskriv dina arbetsuppgifter

Beskriv din roll som förvaltningschef

Beskriv din relation till ordföranden

Positivt / negativt att jobba i politiskt styrd organisation

Hur är det att genomföra beslut oavsett om hänsyn tagits till förvaltningens kunskap?

Hur mycket kan förvaltningen och chefen påverka utfallet av beslut?

Hur upplever du ordförandens förmedlande av den politiska viljan?

Vem är mest drivande, vem tar mest initiativ och spelar det någon roll?

Vad upplever du är förvaltningens främsta bidrag i det politiska arbetet?

Hur ser du på politikernas uppdrag gentemot förvaltningen?

Hur ser du på den allmänna relationen mellan förvaltning och den politiska organisationen, vad finns det för för- och nackdelar?

Skillnad från innan stadsdelsreformen?

## Bilaga 2

Hej,

Mitt namn är Ulrika Remin och jag läser magisterkursen i medie- och kommunikationsvetenskap vid Lunds universitet. Jag arbetar nu på min magisteruppsats som handlar om interpersonell kommunikation och där jag valt att fokusera på kommunikation mellan politiker och tjänstemän.

Anledningen till mitt ämnesval är delvis min bakgrund i statsvetenskap och delvis eftersom relationen politiker-tjänstemän rymmer en intressant dynamik sprungen ur parternas olika mål och förutsättningar. Malmö med dess stadsdelar innehåller ännu en dimension, nämligen politiker som inte har det som yrke och enda professionella identitetskälla, utan är som det brukar kallas ”fritidspolitiker”.

Min tanke är att intervjua ett antal politiker från olika stadsdelar för att få ett så brett urval som möjligt, där fokus i intervjun kommer att ligga på relationen mellan politiker och tjänstemän och dess kommunikativa aspekter. Intervjusituationen kommer ha karaktären av ett informellt samtal med viss styrning från min sida och uppskattningsvis vara en timme.

Inga namn eller annat som kan avslöja identiteten kommer att användas för att på så vis garantera anonymitet.

Jag skulle även vilja intervjua de tjänstemän som ni har mest arbetskontakt med för att på så sätt kunna jämföra olika perspektiv på samma relation. Det handlar givetvis inte om att visa på rätt och fel utan att på att få en så komplex bild av relationen som möjligt.

Jag är flexibel när det gäller dag och tid för intervju, platsen får ni välja själv men det vore bra om det var en så avslappnad och neutral miljö som möjligt för att underlätta samtalet.

Jag uppskattar verkligen er medverkan och hör gärna av er så snart som möjligt. Mitt telefonnummer är 046-70 00 54 och passar det bättre med e-post är min adress [uremin@hotmail.com](mailto:uremin@hotmail.com)

Med vänliga hälsningar

Ulrika Remin

## Bilaga 3

Hej

Mitt namn är Ulrika Remin och jag läser magisterkursen i medie- och kommunikationsvetenskap vid Lunds universitet. Jag arbetar nu på min magisteruppsats som handlar om interpersonell kommunikation och där jag valt att fokusera på kommunikation mellan politiker och tjänstemän. Fokus ligger på relationen mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Jag har redan intervjuat stadsdelsordförande i er stadsdel och nu skulle jag behöva träffa den som är förvaltningsansvarig för att på så sätt kunna jämföra olika perspektiv på samma relation. Intervjusituationen kommer ha karaktären av ett informellt samtal med viss styrning från min sida och uppskattningsvis vara en timme. Allt som sägs är givetvis anonymt. Jag är flexibel när det gäller dag och tid för intervju, men hör gärna av er så snart som möjligt. Mitt telefonnummer är 046 70 00 54 men det går också bra att svara via mail som då är [uremin@hotmail.com](mailto:uremin@hotmail.com)

Tack på förhand för er medverkan.

Med vänliga hälsningar

Ulrika Remin