

# Styrning genom kontakter

– En longitudinell studie  
om höga kommunala  
tjänstemäns förutsättningar  
att utöva styrning

Anna Cregård  
Rolf Solli

# Styrning genom kontakter

– En longitudinell studie om höga kommunala tjänstemäns förutsättningar att utöva styrning

Anna Cregård  
Rolf Solli

KFi-rapport nr 103



# Innehåll

Inledning .....	5
Metod .....	9
Kontext .....	12
Alltid stor .....	12
Alltid hög grad av differentiering .....	12
Alltid flera domäner .....	13
Alltid mål–medeldilemma .....	14
Alltid budgetkopplad .....	15
Alltid politisk .....	16
Oftast professionell .....	16
Summering av kontexten: alltid komplex .....	16
Höga kommunala chefers styrning .....	18
Kommundirektören .....	19
Ekonomicheferna .....	25
Förvaltningscheferna .....	30
Styrning genom kontakter .....	37
Det speciella och det generella .....	38
Osynlig och synlig .....	39
Månglogisk och kontaktrik .....	40
Ritueellt objektiv .....	40
Referenser .....	42

ISBN 978-91-977502-9-5

© KFi tillsammans med författaren

2009

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

Fax 031-786 59 09

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Inledning

Hur agerar de högsta cheferna inom stora organisationer för att åstadkomma styrning? Det är en av nyckelfrågorna när syftet är att förstå styrning. Vilka strategier som används i styrarbetet, vilka problem som uppstår och hur de som förväntas ha inflytande agerar, är viktigt att kartlägga om det finns en önskan att förstå hur styrning och ledning av verksamheten fungerar i exempelvis en kommun. Den här rapporten handlar om styrning och ledning i stora politiska organisationer.

Höga kommunala tjänstemän är alltför anonyma i forskningen, trots sin intressanta position nära politiska företrädare, och trots sin nyckelroll i styrningen av insatser. I denna rapport fokuserar vi på de tjänstemän som har mest kontakter med den politiska ledningen, nämligen kommundirektörer, ekonomichefer och förvaltningschefer. De är de högsta kommunala tjänstemännen, med uppgift att leda och styra arbetet i förvaltningen. Vi besvarar här frågan: Hur styr kommunens högsta tjänstemän den kommunala förvaltningen? Svaret baseras på vad de gör, det vill säga chefernas strategier för att skapa styrning, men också på varför de gör det.

Den, ur ett perspektiv, enkla fråga vi ställer i denna rapport är en kärnfråga. Vi hämtar inspiration ifrån klassiska verk, såsom Henry Mintzbergs ”The nature of managerial work” (Mintzberg 1973) och ”The manager’s job: folklore and fact” (Mintzberg 1975); Sune Carlsons ”Executive behaviour” (Carlson 1951); Rosemary Stewarts ”Managers and their jobs” (Stewart 1967); John Kotters ”What effective general managers really do” (Kotter 1982); och Collin Hales ”What do managers do?” (Hales 1986). Samtliga referenser visar att den anspråklösa frågan är svår att besvara. Det är inte enkelt att beskriva vad chefsarbetet består i. Chefers handlingar och effekterna av dessa, diskuteras utförligt i Hales (1986) där han menar att mycket lite forskning egentligen har undersökt handlingarnas effekter samt deras effektivitet ur organisationens synvinkel. Hales har sannolikt fortfarande rätt.

Kanske är chefsarbetet i offentlig verksamhet särskilt komplext. Där har chefer, särskilt på högre nivåer, att agera i en politisk kontext och nära en politisk rationalitet. Man skulle kunna beskriva det som så att de högsta tjänste-

männen inom kommunal förvaltning, måste kunna kommunicera med en politisk domän, samtidigt som de tillhör en administrativ sådan. De högsta kommunala cheferna ska med andra ord binda samman den administrativa och den politiska domänen och samtidigt kunna påverka den professionella domänen (Kouzes och Mico 1979). Kommunikationen ska resultera i att politiskt fattade beslut realiserar, för att sedan kunna utvärderas. De studier som ovan beskrivs som klassiker räcker därför inte som inspiration för att beskriva de kommunala chefernas styrning. Här krävs annan slags litteratur. Denna måste ta hänsyn till den kommunala organisationens särdrag, det vill säga till den kontext som ledarna har att agera i. Barbara Kellerman (2004) skriver att kontexten har mycket stor betydelse, eftersom denna avgör vilket ledarskap som är möjligt att genomföra. Det är också i kontexten som ledarens position formas, liksom utsikterna att åstadkomma organisatorisk styrning. De kommunala organisationernas kontext genomsyras i mångt och mycket av politiken. Ledare som inte är politiskt tillsatta har att förhålla sig till organisationens demokratiska uppbyggnad, vilken bland annat innebär att de höga kommunala tjänstemännen ska ansvara för att politisk vilja implementeras och att grundläggande demokratiska principer – såsom offentlighet, rättssäkerhet och likabehandling – respekteras. Därför är den klassiska ledarskapslitteraturen inte alltid tillämplig på ledare i kommuner och landsting. Vi använder följaktligen också litteratur som särskilt behandlar chefskap inom offentlig sektor (såsom Hagström 1990; Lundquist 1993; Blom 1994; Solli 1999; Cregård 2000; Högberg 2002; Mouritzen och Svava 2002; Bäck et al. 2006; Högberg 2007).

För att ledarskap ska åstadkommas krävs inte bara en kontext som tillåter det. Kellerman (2004) menar att ledarskap kräver, förutom ledare och kontext, också följare. Utan följare finns heller inga ledare:

*”The human animal resembles the baboon. We, too, have typically deferred to males whose strength and capacity to lead ostensibly have been proven. Still, there is no leadership without followership. Leaders cannot lead unless followers follow, passively or actively.” (Kellerman 2004:xiv)*

Ledarskapets fundament är således att det kommer till uttryck i relationer med andra människor. Vi översätter och utvidgar Kellermans begreppsapparat kring följare genom att empiriskt betrakta dem som kontakter. Det gör vi av fyra anledningar. För det första ger det oss möjlighet att diskutera kon-

takter som inte utgörs av primärt följare, utan också av andra medarbetare. Medarbetarbegreppet är kopplat till det formella chefskapet, och medarbetarna behöver alltså inte ens vara positivt inställda till chefen. För det andra möjliggör det en diskussion kring andra slags kontakter som är viktiga i det ledarskap som sker inom kommunala och landstingskommunala organisationer, såsom andra chefer. För det tredje andas följarbegreppet en alltför stor inriktning på chefskapets informella sidor i stort, vilka visserligen är viktiga inom nämnda organisationer, men de formella sidorna är också mycket väsentliga. Det kan exempelvis handla om formella beslutsvägar, formell ansvarsfördelning och den formella uppdelningen mellan politik och förvaltning. Sist men inte minst väljer vi att använda oss av kontaktbegreppet då det stämmer väl med en av våra inspiratörers begreppsapparat, nämligen Kotters (1986). Genom att använda Kotters begreppsapparat kopplas kontakter och strategier ihop på ett relevant sätt. Kotter betraktar nämligen chefsarbetet som bestående av fyra huvudsakliga aktiviteter: att skapa kontakter, bygga en agenda, använda kontakterna samt genomföra agendan. Också genom Kotters begreppsapparat framstår kontakterna som grundläggande för chefers arbete, och därmed deras styrning. Vi tittar alltså på chefernas styrning (hur de genomför sin agenda som i stora drag är satt genom politiken) genom deras kontakter. Genomförandet av agendan ser något olika ut för cheferna. Det är inte så konstigt. Kotter menar att ju mer effektiv en ledare är, desto större är hans eller hennes arsenal av strategier för att styra organisationen:

*” ‘Excellent’ performers ask, encourage, cajole, praise, reward, demand, manipulate, and generally motivate others with great skill in face-to-face situations. They also rely more heavily on indirect influence than the ‘good’ managers, who tend to rely on a more narrow range of influence techniques and apply them with less finesse.” (Kotter 1986:163)*

Dessutom har olika kommunala chefer olika handlingsutrymme och förväntningar, vilket gör att de sinsemellan också är olika. Beskrivningarna av kommundirektörer, ekonomichefer och förvaltningschefer skiljer sig därför åt. I våra slutsatser drar vi emellertid samman resultaten för att också kunna diskutera likheter.

Sammanfattningsvis utgår vår analys av ledarnas styrning således från begreppen strategi, kontext och kontakter. Vårt syfte är att förklara hur kom-



munens högsta tjänstemän styr den kommunala förvaltningen och om det finns något särskilt med det. Det gör vi genom att besvara följande frågor:

Hur ser chefernas kontext ut?

Vilka kontakter är viktiga för cheferna när de styr?

Vilka strategier har de höga cheferna för att åstadkomma styrning?

# Metod

Vårt datamaterial är omfattande. Inom ramen för det projekt som är underlag för denna rapport har vi använt oss av många av de datainsamlingstekniker som tas upp av exempelvis Hales (1986). Kommundirektörer har studerats genom tre rikstäckande enkäter (1995, 2000 samt 2005) och två intervjuerier (1994 samt 2003). Ekonomichefer har studerats med motsvarande rikstäckande enkäter (1997, 2004 samt 2009) och de intervjuades 1998. Förvaltningschefer, som vi låter studier av skolchefer representera, har studerats med en rikstäckande enkät (2007), en intervjuerie med tillhörande dagboksanteckningar (1995) samt ännu en intervjuerie med påföljande skuggning (1999/2000). De olika teknikerna har självfallet givit olika slags data, vilket har inneburit att vi har olika slags resultat och därför också presenterar de olika chefernas styrning något olika.

Vårt intresse för den offentliga sektorns högsta chefer har resulterat i rapporter, böcker, kapitel och artiklar som bildat underlag för texten ovan. Projektet, kallat *Styrningen form och ansikte*, som ligger till grund för rapporten startades 1994, och började avrapporteras 1995. Ännu genomför vi och andra, såsom studenter, studier vilka ryms inom den projektbeskrivning som en gång i tiden låg till grund för *Styrningens form och ansikte*. I detta avsnitt refererar vi kortfattat studier som är viktiga i denna rapport.

- 1995 skrevs rapporten *Kommundirektören: vardagen och teorin* (Källström och Solli 1995), vilken beskriver hur kommunens högsta tjänsteman arbetar. Studien bygger på intervjuer med kommundirektörer.
- 1996 avrapporterades delstudien om förvaltningschefer för skola genom boken *Skolchefers arbete* (Cregård 1996). Denna bygger på främst intervju-teknik och dagboksanteckningar, och beskriver dels förvaltningschefernas vardag, dels deras sätt att leda verksamheten.
- 1996 utkom också rapporten *Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i Cyberspace* (Solli 1996). I denna studie används intervjuer för att fokusera hur economicheferna ser på sin roll.

- 1997 skrev Källström och Solli boken *Med takt och taktik: om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Källström och Solli 1997). Den baseras på intervjuer med kommundirektörer.
- 1998 skrevs rapporten *Viskande tjänstemän: en studie av ekonomichefers vardag* (Solli 1998). Den beskriver de kommunala ekonomicheferna som tjänstemän som sällan är särskilt synliga eller högröstade. Rapporten bygger på intervjuer, och utvecklas i rapporterna *Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll* (Solli 1999) och *Viskande tjänstemän II* (Solli och Värna 2005).
- 1999 författas rapporten *Framgångsrik och turbulent: en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress* (Cregård och Solli 1999). I denna beskrivs, med hjälp av deltagande observation och intervjuer, hur förutsättningarna för ledarskap i en förvaltningschefsgroup förändras då organisationen utsätts för press.
- 2000 utkom rapporten *Chief Finance Officer in local government – Sweden vs Australia* (Solli, Sims & Demediuk 2000). Studien är en jämförelse av den kommunala ekonomichefsrollen i svenska respektive australiensiska kommuner och baserades på en intervjuserie i vardera land.
- 2000 utkom boken *Förvaltningschefers styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld* (Cregård 2000). I denna utgörs empirin av intervjuer och deltagande observationer.
- 2004 skrev Solli och Demediuk (Solli och Demediuk 2004) ett konferensbidrag med titeln *Actions and value sets of chief financial officers in Victorian local government*. Studien baseras på intervjuer med kommunala ekonomichefer i Australien.
- 2005 undersöktes en kommuns chefskap med avseende på bland annat chefsrollen, krav och problematik. Studien sammanfattas i rapporten *Bra kan bli bättre* (Cregård 2005). Samtliga chefer i kommunen erhöll enkäter och förvaltningschefsguppen intervjuades.
- 2007 genomfördes ett examensarbete på Förvaltningsprogrammet med titeln *Socialchefens yrkesroll* (Danielsson och Olofsson 2007). Författarnas empiri utgjordes av enkäter till samtliga socialchefer i landet, men också till samtliga skolchefer.

- 2008 skrev vi rapporten *Tango på toppen – om chefsomsättning* (Cregård och Solli 2008) som diskuterar relationen mellan kommundirektörer och politiker. Empirin utgjordes av enkäter till samtliga kommundirektörer i landet.
- 2008 skrev vi också artikeln *Det är svårt att dansa tango – om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse* (Solli och Cregård 2008). Den utvecklar resonemangen kring chefsrollen på högsta kommunala tjänstemannanivå, och bygger på enkätdata.

Fortsättningsvis beskrivs kontexten som cheferna har att verka inom. Denna baseras dels på våra egna studier, dels på andra studier av styrning och organisering av offentlig verksamhet. De höga chefernas kontakter och strategier beskrivs i det efterföljande avsnittet, uppdelat på varje chefsposition (kommundirektör, ekonomichef och förvaltningschef). Därefter görs en analys där chefernas styrning analyseras med hjälp av begreppen kontakter, kontext och strategier. Avslutningsvis lyfter vi fram det vi menar är speciella egenskaper för höga chefer i kommuner.

# Kontext

Det finns sju områden som vi vill lyfta fram när det gäller offentlig sektor och den komplexitet som påverkar ledarskapets utformning. Den offentliga organisationen utmärks bland annat av följande karakteristika: alltid stor, alltid hög grad av differentiering, alltid flera domäner, alltid mål-medel-dilemma, alltid budgetkopplad, alltid politisk och oftast professionell. Vart och ett av dessa dimensioner förtjänar sitt resonemang.

## Alltid stor

Kommuner och landsting är alltid stora organisationer. Skulle de inte vara stora ligger det nära till hands att diskutera sammanslagning med en eller flera grannar. Kommunsammanslagningarna – både den på 1950-talet och den under 1970-talet – hade som bärande idé att skapa underlag för en ekonomiskt bärkraftig organisation (Strömberg och Westerståhl 1984). Till detta har kommit en hel rad nya arbetsuppgifter som har gjort kommunerna ännu större, exempelvis utbyggnaden av barnomsorgen på 1970-talet. Det är långtifrån ovanligt att kommunen eller landstinget är en ords största arbetsgivare. Inte ens Sveriges minsta kommun – Bjurholm, räknat i invånare – är en liten arbetsgivare (kommunen har cirka 260 anställda). Om det finns en normalkommun har den närmare 4 000 anställda. De riktigt stora organisationerna inom offentlig sektor, som till exempel Västra Götlandsregionen, har upp emot 50 000 anställda. Notera att Sveriges största företag Volvo AB hade cirka 83 000 anställda år 2007, och då räknas anställda i 58 olika länder. När Stockholms läns landsting drev lokaltrafiken i egen regi hade det landstinget cirka 100 000 anställda. Visserligen är dessa extremer, men kommuner och landsting är alltid stora organisationer.

## Alltid hög grad av differentiering

Offentliga organisationer är expansiva. När organisationer växer är en lösning att dela upp dem – det kan till och med betraktas som tradition att göra det (Taylor 2005; Andersson-Felé 2008). Principerna för uppdelning är

många och kan utan vidare variera över tiden. Indelningen har självfallet med storleken att göra i så motto att inte minst ur ledarsynpunkt är det nödvändigt att ha ett begränsat antal underställda. Hur stort ett sådant så kallat kontrollspann kan vara råder det delade meningar om (Andersson-Felé 2008) men att det finns gränser är nog alla överens om. Samtidigt som verksamheten måste delas upp måste den också hållas ihop, koordineras. Har vi exempelvis en patient som skall vårdas i dagens svenska äldreomsorg är det flera organisatoriska enheter och kompetenser som behövs för att ge vård. Dagens ofta funktionella uppdelning i organisatoriska enheter behöver dock inte vara utformad utefter den mest lämpliga vägen för patienten genom sjukvårds- eller omsorgssystemet, utan kopplingar mellan enheterna blir nödvändig exempelvis i så kallade vårdkedjor (Lindberg 2002).

Det är inte bara koordinering inom den enskilda offentliga organisationen eller mellan olika offentliga aktörer som är en väsentlig fråga. Ett stort utbyte sker också mellan privata och offentliga aktörer, vilket leder till att gränsen mellan privat och offentligt inte är entydig och styrning blir än mer komplext (Öhrming 2008; Lindberg och Blomgren 2009). En väsentlig trend här är också den flora av så kallad mjuk styrning som har tillkommit. Det kan vara olika standarder vilka kan styra verksamheten nog så mycket som budget. Exempel på sådana standarder är olika kvalitetssäkringssystem vilka ska integreras i organisationer där professionella normer med lång tradition finns (se exempelvis Erlingsdóttir 1999, om kvalitetsackreditering inom hälso- och sjukvården, och Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995, om kvalitetsarbete inom skolan).

### **Alltid flera domäner**

Trenden med nya lednings- och styrningssystem hör också samman med att ett typiskt drag hos offentlig sektor är att flera grupperingar intar en styrande funktion. Åtminstone tre domäner låter sig urskiljas (Kouzes och Mico 1979): den politiska, den administrativa och den professionella domänen. Inom den politiska domänen är den grundläggande principen att få medborgarnas samtycke. I denna domän är framgångsmåttet rättvisa och arbetssättet att argumentera, rösta och förhandla (Wrenne 1997). Principen för den administrativa domänen är hierarki och genom den styrning. Framgångsmåttet är effektivitet, medan strukturen bygger på rutiner, det vill säga byråkrati. Instrumenten i arbetet är stora och komplexa system, exempelvis ekonomisystem och kvalitetsledningssystem. Slutligen är det i den professionella do-

mänen som själva tjänsterna, och ibland varorna, produceras. Principen för denna domän är autonomi, det vill säga frikoppling från de andra domänerna, både i vertikal och i horisontell mening. Strukturen är kollegialt betingad och arbetssättet är alltid klientorienterat. Framgångsmåttet är kvalitet enligt professionella normer, vilka på ett tydligt sätt blivit utmanade av den administrativa (och ekonomiska) domänen där vi tidigare nämnde exemplet med införande av kvalitetsledningssystem inom sjukvården. Det är också någonting som har förstärkts i och med new public management (Hood 1991) och som i en svensk kontext också blir synlig när privata alternativ diskuteras (Almqvist 2004; Öhrming 2008).

En trend inom lagstiftningen är kravet på samverkan med lokala intressenter, exempelvis det europeiska vattendirektivet som ökar kraven på myndigheterna i EU:s medlemsländer att bjuda in medborgarna till ett reellt inflytande inom vattenförvaltningen (Lundqvist et al 2004). Det betyder att medborgare inte endast representeras av de valdas domän utan vi kan kanske sägas gå mot ytterligare en domän att räkna med i styrningen av offentlig sektor. Det är inte bara i lagstiftningen trenden om samverkan syns i det politiska livet utan den representativa demokratin utmanas eller kompletteras också av olika demokratiska arbetsmodeller som har mer direktdemokratiska inslag. Ett sådant exempel är medborgarbudget där medborgare bjuds in som rådgivare alternativt för att ta reella beslut kring sådant som planeringsfrågor (Allegretti och Herzberg 2004). Ett annat exempel är brukarråd inom skola, barnomsorg och sjukvård.

### **Alltid mål–medeldilemma**

Att formulera ett mål för en verksamhet är att ange att det är någonting som skall uppnås (Drucker 1954). Det kan dock vara besvärligt att formulera vad det är som skall uppnås. Till detta kommer att det i praktiken finns en klar tendens att förutsättningar ändras vilket gör det oklart om det är de ursprungliga målen som fortfarande gäller (Rombach 1991). Principen för företagande går ut på att tjäna pengar (Taylor 2005/1911). För att göra det är oftast förutsättningen att någon verksamhet bedrivs. Målet är ekonomisk vinst, medan verksamheten blir ett medel för att nå det målet. I princip spelar det ingen roll vilken verksamhet som bedrivs, bara den genererar vinst. Verksamheter som kan vara väl så nyttiga får flytta på sig till förmån för den som är mer lönsam. Indikatorer för framgång handlar således om att skapa vinst uttryckt på något sätt.

Ekonomin är på sin höjd en restriktion inom offentlig verksamhet. I och för sig kan ekonomin göras högst påtaglig och det är inte tillrådligt att hålla verksamheten någon längre tid utanför den ekonomiska restriktionen. Stora och överraskande avvikelser kan lätt leda till chefsbyte (Wildavsky 1975; Brunson och Rombach 1982; Cregård 2004). Men det är inte ekonomin som är målet. Det är andra effekter av verksamheten som är det väsentliga i sammanhanget. Ekonomin är ett medel för att uppnå vissa verksamhetseffekter. Styrtekniker som sätter ekonomiskt utfall i främsta rummet passar därför inte nödvändigtvis bra inom offentlig sektor. Logiken för relevanta indikatorer för utvärdering av ledarskapet blir självfallet annorlunda om målens natur varierar (Buck 1983; Cohen 1993). Önskas en framgångsindikator inom offentlig verksamhet bör den kanske därför handla om den verksamhet som ökar nyttan mest inom ramen för ekonomiska restriktioner. Det är skillnad.

### Alltid budgetkopplad

I kommunallagen från 1862 fastställdes att kommunerna årligen skulle upprätta en inkomst- och utgiftsstat. Det var ingen tillfällighet. Ett alldeles typiskt inslag i den offentliga sektorn är just budget och planering. Planeringsidealet vilar inte, enbart, på romantiska grunder om att tillvaron tillfullo går att planera på rationella grunder. Avsaknaden av ett alternativt signalsystem till organisationen gör det nödvändigt att planera. Marknadens logik med efterfrågestyrd produktion kan därför tyckas orimlig vad det gäller större delen av den offentliga sektorns verksamhet (Brorström et al. 2005). Samtidigt införs flera kundvalsbaseade system, bland annat inom skola och hälso- och sjukvården (se exempelvis Norén 2003, om kundval inom skolområdet). I de flesta fall handlar det dock om att verksamheten fortfarande är offentligt finansierad, men uppdraget kan utföras av både offentligt och privat ägda verksamheter.

Ur ledarsynpunkt gäller det att hålla budgeten. Ibland är det ett strikt krav, ibland betyder det att man enbart skall avvika om det verkligen behövs (Solli 1991). Att värderas utifrån planen är dock komplicerat, eftersom planer är invecklade och per definition fragmentariska (Gunsteren 1976). Det går inte att i planen ta hänsyn till alla faktorer som kan inträffa. Till detta kommer att verkligheten som gäller när planen fastställs för det mesta är annorlunda redan när planen börjar gälla. Ändå är det planen som definieras som förutsättningen för ledandet.



## Alltid politisk

Ett typiskt drag hos politiska organisationer, såsom kommuner och landsting, är att de innehåller ledningsorgan som konstrueras utifrån demokratiska principer. Huvudprincipen är den representativa demokratin. Det finns många tänkta ordningar för organisationer som baseras på politik. Brunsson och Jönsson (1979) gjorde en gång i tiden en översiktlig analys avseende den politiska organisationens egenskaper och konstruerade en renodlad bild av den. En komponent i den politiska organisationen är att ledningen i en demokrati, som till exempel fullmäktige eller riksdagen, i princip utses av andra än de som skall sitta i de högsta organen. De ska dessutom kunna uppvisa olika åsikter – åtminstone lite då och då. Som vi var inne på tidigare kompliceras också den politiska styrningen av att vi ser en trend där andra former av styrning än den traditionella representativa politiken styr organisationer, även offentliga sådana. Att vara både politiskt representativ och handlingsorienterad är komplicerat.

## Oftast professionell

Den offentliga sektorn befolkas till stor del av yrkesgrupper med starka professionella drag. Det innebär att de har ett omfattande handlingsutrymme och är vana vid att ha hög grad av diskretion (Cregård 2000). De professionella dragen gör sig påmindas till stor del inom skolsektorn, inom sjukvården och inom delar av socialtjänsten. Inom alla dessa verksamheter – vilka alla är omfattande och resurskrävande – finns yrkesutövare vars verksamhetsutövning svårligen låter sig bedömas av andra. Deras arbeten är inte sådana att de låter sig rutiniseras eller mätas särskilt enkelt, vilket gör att yrkesutövarna vanligtvis ges omfattande autonomi. Det finns även verksamheter där de professionella dragen är så starka, att chefernas styrförsök har svårt att få genomslag (Cregård 2007). I en del fall styr istället medarbetarna chefen, och i de flesta professionella verksamheter är effektuerad styrning ett samspel mellan politiker, chefer och medarbetare, där medarbetarna både påverkar överordnade nivåer och den vardagliga rutinen.

## Summering av kontexten: alltid komplex

Vid en genomgång av den organisatoriska kontexten som omger varje hög chef inom kommunal verksamhet, framstår bilden av en chefsposition, som i jämförelse med många andra chefspositioner, är komplex. Varje chef inom offentlig sektor behöver kunna hantera paradoxala värden och förväntningar

(jämför Czarniawska 1992). Komplexiteten gör att styrning i offentlig verksamhet knappast låter sig förklaras med enkla modeller, utan denna måste alltid konstrueras i varje situation med de restriktioner och krav som kontextens beståndsdelar ställer. Styrningen skulle kunna sammanfattas som problematisk eller svår: storlek och differentiering gör organisationen svår att överblicka och koordinera; domänernas olika sätt att betrakta verklighet, värld och verksamhet gör kommunikationen svår; mål-medeldilemma och budgetkoppling medverkar till att verksamheten är svår att mäta och utvärdera; politik gör bland annat att samsyn är svårt att åstadkomma; och stark professionalisering medverkar till hög autonomi för yrkesutövare på lägsta, hierarkiska nivå. Stora, svårmätta verksamheter med aktörer som är mycket olika och som har svårt att förstå varandra är inte lätta att styra. Särskilt inte då flera verksamhetsutövare inte ens tycker att de borde styras – åtminstone inte av chefer.

# Höga kommunala chefers styrning

Kontakter är, som vi tidigare framhållit, en förutsättning för ledarskapets utförande. Vi vill inledningsvis av den empiriska redovisningen visa en bild över hur viktiga kontakterna är för cheferna. Några av enkäterna indikerar ett tämligen tydligt kontaktmönster, se tabell 1.

	KD 05	EC 04	SC 07
Kommunstyrelsens ordförande	1,25	2,07	3,40
Oppositionsledaren	2,48	3,36	3,82
Andra politiker i kommunen	2,76	3,46	3,61
Ekonomichef (EC)	1,51		2,91
Kommundirektör (KD)		1,61	2,53
Förvaltningschefer	1,83	2,28	2,55
Andra anställda	1,87	1,81	1,98
Medborgare	2,47	3,77	2,62
Journalister	3,34	3,94	3,45
Medeltal	2,19	2,79	2,98

Tabell 1. Hur ofta kommunicerar Du i normalfallet (muntlig kommunikation inklusive möten, telefonsamtal etc) med följande personer/grupper? 1=Dagligen, 2=2–4 gånger i veckan, 3=En gång i veckan, 4=1–3 gånger i månaden, 5=Sällan/aldrig (KD 05 står för kommundirektörernas svar i enkätstudien 2005, EC för ekonomichefernas svar 2004 och SC för skolchefernas svar 2007).

Kontaktmönstret är föga förvånande, ledare träffar ledare och de gör det ofta. Något anmärkningsvärt kan vara att kommundirektören träffar ekonomichefen oftare än vad ekonomichefen träffar kommundirektören. I intervju-materialet gäller det motsatta resultatet; när en kommundirektör uppger vilka som är med på ett givet möte nämns påtagligt ofta inte ekonomichefen, även om han eller hon är där. Kommundirektörerna förklarar sin glömska med att ekonomichefens närvaro tas för given. Att kommundirektören och ekonomi-

chefen träffar förvaltningschefer oftare än vad skolchefen träffar de förstnämnda beror på att det finns flera förvaltningschefer – det kan röra sig om ett tiotal förvaltningschefer i en normal kommun.

Exkluderas politiker och de anställda i allmänhet är det alldeles tydligt att styrning utövas av kommundirektören, ekonomichefen samt förvaltningscheferna. I det kommande avsnittet skall vi försöka oss på att beskriva de strategier respektive kategori har för att få till stånd styrning. Vi vill dock påpeka att politiker – både fritidspolitiker och heltidspolitiker – är en förutsättning för verksamheten i kommuner och landsting, och därmed också för styrningen av den. Men här inriktar vi oss på de höga tjänstemännen.

## **Kommundirektören**

Kommundirektören befinner sig i en, för utomstående, splittrad tillvaro. Det gäller att röra sig från möte till möte så fort som möjligt och ha med en färdig åsikt om det mesta till varje möte. Arbetet går ut på att träffa människor. Detta kräver förberedelser på annan tid än kontorstid. Särskilt bland de mindre rutinerade är det nödvändigt att förbereda morgondagen kvällen innan.

I själva verket är tillvaron kanske inte så splittrad ändå. Ärendena som hanteras diskuteras förvisso under en kort stund, men de diskuteras ofta. Ärendena följer en ordning i tiden, från ett litet informellt möte till den formella mötesordningen. Kommundirektören finns ofta med i alla skeden och därför är det inte mycket som överraskar honom (i Sverige är det oftast en han). Här är bilden för övrigt densamma som Tyrstrup (1993) beskriver avseende företagsledares arbete. Tyrstrup liknar företeelsen vid att spela simultanschack; det är många partier på en gång som man går emellan. Ett parti kan dessutom påverka ett annat genom att nya lösningar kan kombineras.

Det är helt normalt att en dag innehåller något eller några möten som är av rutinkaraktär. Det kan vara möten med medarbetare, enskilda förvaltningschefer, flera förvaltningschefer, kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunfullmäktige, något regionalt organ eller något annat. Mötena är många, två eller tre planerade möten om dagen är vanligt. Det är ingen ovanlighet att det finns 20 inbokade möten på en vecka, ibland korta på upp till en timma, ibland varar de hela dagen. Dessa möten är nog ofrånkomliga och de tar tillsammans nästan all dagtid i anspråk. Mängden möten gör med automatik kommundirektörerna svåra att nå. Otillgängligheten är något de flesta kommundirektörer är väl medvetna om, men som de saknar en bra lösning på, om

det nu är angeläget att lösa ett sådant problem.

I allmänna ordalag beskriver kommundirektörerna sina möten som att det är mycket kommunexterna kontakter. Visst finns de, men de är kvantitativt inte många. Att de externa kontakterna upplevs som kvantitativt omfattande förklaras bäst av att de är extraordinära och därför tar en stor del av den mentala kapaciteten i anspråk. Kommer Sveriges kung på besök tar det mycket kraft, men inte nödvändigtvis särskilt mycket tid.

Syftena med mötena är naturligtvis varierande. Genomgående tycks det som att kommundirektören skall svara för kontinuiteten, se till att det inte händer något konstigt eller att det händer något.

Kommundirektörens täta kontakter med andra och funktionen att följa ärenden i många instanser känner övriga i den kommunala organisationen väl till. Kommundirektören får därför uppgiften att försöka förutse ett ärendes utgång. Förmågan blir med tiden ganska stor och träffsäker. Ett exempel i form av ett citat från en kommundirektör kan vara på sin plats:

*"Personalchefen kommer väldigt ofta till mig och frågar vad är möjligt och det vet jag då, tror jag. Det handlar nog väldigt mycket om intuition. Man lär sig så att säga vad som är möjligt och vad som inte är möjligt."*

Att förutse ett ärendes utgång förutsätter förmåga att kunna känna av beslutsfattarnas attityder i andra frågor och transformera dem till det aktuella ärendet. Detta är något man lär sig med tiden. Gör man inte det är man sannolikt inte kommundirektör så länge. Erfarenheten är en tillgång. En kommundirektör uttryckte det på följande sätt:

*"Har man erfarenhet så springer man inte in i väggen eller går på pumpen. Man pejar taktiskt, informerar, går tillbaks och känner av; hur har vi det?; kan vi gå vidare?; vad får det för konsekvenser? ... och så tröskar man vidare."*

Missnöje från omgivningen kanaliseras inte sällan till kommundirektören. Denne skall på något sätt representera kommunen. Får en arg medborgare, till exempel köpmannaföreningens ordförande, inte tag i kommunalrådet duger kommundirektören lika bra. Ibland kräver missnöjesyttringen handling. I särskilda fall kan det handla om att rätta till de värsta "tokigheterna" som kan komma ur den kommunala apparaten. Går det att rädda ett ärende från ett irrationellt till ett rationellt slut så är det kommundirektörens uppgift att se till att det blir så. Men det måste ske på ett "snyggt sätt". Uppgiften tycks

alltså vara att hantera ärenden. Detta sker genom medverkan i en strid ström av möten. En viktig uppgift i detta arbete är att jämkna mellan olika uppfattningar. Vidare finns många bollar som skall hållas i luften och de skall tas ned i rätt ordning, det senare är också en del av kommundirektörens uppgift.

En tolkning av ovanstående, som knappast är revolutionerande, är att det finns ett mönster i kommundirektörens kontaktnät. En del aktörer förekommer mer i almanackan än andra. Ledande politiker, medarbetare och förvaltningschefer förekommer oftare i beskrivningarna och tar tillsammans helt klart den större delen av kommundirektörens kraft och tid i anspråk.

Kommundirektören är ofta tillsammans med politiker. I själva verket är kommundirektören den som träffar kommunalråden allra mest. Detta är möjligt eftersom en kommundirektör har särskild tillgång till kommunalrådets tid. Mötena med politiker är täta, både formella och informella och ofta dagliga. De åker på kurser och konferenser tillsammans, vilket ger gemensamma referensramar. Möjligheten att förankra idéer finns också i den dagliga aktiviteten där man som kommundirektör kan diskutera med de "tung" politiker en och en. Detta ger en maktposition som är av reell betydelse, även om den inte är det formellt sett. I en sluten diskussion kan en kommundirektör säga det han vill och tänker. Där kan han argumentera för sin sak och på det viset övertyga politiker om vad som skall göras, och inte göras. Men denna form av påverkansstrategi bör alltså ske i slutna sällskap. Utåt skall en kommundirektör vara endera lojal eller saklig. Att hävda en ståndpunkt som står i strid med en tydlig politisk uppfattning är inte fruktbart. Sådant frambringar konflikter som kommundirektören aldrig kan gå "segrande" ur.

Ingen av kommundirektörerna tvekar över att det är politikerna som bestämmer vad som skall göras i kommunen, inte heller att det skall vara så. Det gäller för kommundirektören att se till att ärendena hanteras i en rationell process och att politikerna tillförs rätt kunskap vid rätt tillfälle. En ytterligare uppgift som tillhör kommundirektören är att skydda organisationen från politikens eventuella nyckfullhet. Ett citat illustrerar det:

*"... om vi kommer i politiska konflikter om en sak så gör ju det arbetssituationen så väldigt mycket svårare för dom andra. Mitt uppdrag är ju att kunna sända ut tydliga signaler för verksamheten om olika saker. Och har vi då en fråga där politikerna står väldigt delade, och där kanske hälften av politikerna tycker si och andra hälften så då försvåras ju möjligheterna att sända ut de här tydliga signalerna."*

Viktigt för kommundirektören är att balansera mellan politik och ledning. Mötena med politiker är alltså många och täta. Erfarenheter och idéer byter "ägare" i ett tempo som gör att det kan vara oklart vem som tyckte vad och när. Som kommundirektör gäller det att förvarna och lotsa in politikerna i ärendena.

Det är också viktigt att komma ihåg att relationer inte är fixa. Den rågång som gäller mellan politikerna och kommundirektören ändras kontinuerligt. Gränsen är alltid diffus och kanske därför mobil. Att visa respekt behöver inte vara besvärande (jämför Norell 1989), istället kan det vara frågan om att vara lyhörd för vad politikerna vill, även om det inte alltid skall synas. Det behöver alltså inte vara särskilt dramatiskt. Även en stark kommundirektör kan arbeta med starka politiker.

*"Man jobbar så mycket ihop så man blir riktiga kompisar. Man vet att nu har den andra lite ont i huvudet idag, då är det jag som begär ordet och säger det här, man spelar bra ihop."*

En annan kommundirektör uttryckte sin strategi på följande sätt:

*"När det gäller större frågor som man känner börjar gå snett gäller det att ta tag i dom och försöka få dom rätt igen. Det kan vara någon återremiss där man känner nu är det snett, politikern tar inte tag i sin roll. Man får liksom gå in och snacka med ordföranden å säga 'hur ska du ha det, behöver jag bry mig om det?', liksom lite psykologiskt, 'det fixar väl du eller? har du tagit nån kontakt?' Det är att få tag i de här grejerna. Allting annonseras ju inte i ett sammanträde. På något sätt så har det blivit så att man har byggt upp en förtroendebank här, politiker kommer ibland och snackar: 'vad fasen gör dom andra?'. Man är nästan på väg och bli politiker själv. Ibland känner man så och den rollen då, om vi renodlar, är väldigt svår att hålla, den här neutrala tjänstemannarollen i det här jobbet. Man har så mycket politikerkontakter och får så mycket information ibland som man då inte kan föra vidare för det är så politiskt."*

Ärendena får inte drivas för hårt, då kan de "gå i stå", det vill säga att inget händer. Nya kommundirektörers ambitioner att ta initiativ inför politikerna härddas med åren. En kommundirektör konstaterade:

*"När jag var ny i gamet försökte jag driva mina teser längre än vad jag gör idag. Jag lade förslag på nydaningar och sådana får man lätt smäll på fingrarna för."*

Det finns något av en idealprocess för kommundirektörens arbete som kan illustreras med följande exempel:

*"Vi har i en första etapp i det här ärendet kunnat lägga fram problemet för politikerna och få dem att acceptera det. Och sedan att få dem att acceptera att vi lade ut ett visst antal uppdrag som vi hade beskrivit, att få politikerna att acceptera att uppdragen skall se sådana ut. Nu har våra förvaltningschefer redovisat de här uppdragen de har för en politisk ledningsgrupp och nu gör vi en analys av dem här uppdragen, hur man klarat sina olika uppdrag. Det är det vi ska börja med, på den här konferensen så att säga, att få våra politiker att köpa eller att bli överens om den här analysen utav hur dom här problemen, och hur dom vill bedriva verksamheten fortsättningsvis. På det sättet så kommer vi att acceptera vissa saker, konstatera att det här köper vi inte, det här vill vi ha nånting annat i stället. Och vi närmar oss så att säga en slutlig bild av organisationen på det sättet."*

Den ideala processen bygger alltså på ett rationellt beslutsfattande: från problem via värdering till beslut. En viktig strategi är att få till stånd dels ett lärande, dels en insnävning. Antalet alternativ skall med tiden begränsas. På detta sätt blir ärendets utgång mer förutsägbart, det vill säga mindre osäkert.

Förmågan att känna av vart politiken är på väg är alltså en viktig egenskap i kommundirektörens jobb. Därför försvåras arbetet särskilt när ett ärende hamnar i "långbänk". Särskilt svårt är jobbet när ärenden hamnar i det fullständiga stiltje som inträder när det inte finns någon politisk vilja formulerad. Då går det inte ens att gissa vilken kurs ärendet kommer att ta.

Kommunalrådets makt i förhållande till kommunstyrelsen och kommundirektören blir sannolikt mer komplicerad när kommunen växer i storlek. I en av kommunerna som ingår i vår undersökning har man haft påtagliga problem med vilken instans som egentligen är kommunledningen och vem som skall fatta vilka beslut. Bland annat har det uppstått komplikationer när politiker informellt fattar beslut utan att sedan fatta dem formellt. En fråga kan dyka upp på en kafferast eller en resa och de inblandade, däribland kommunalråd, kommer överens om "vilka tag som gäller". När sedan kommunstyrelsen fattar ett beslut som går i en annan riktning blir handlingsorganisationens aktörer förvånade. Tvetydigheten passar inte handlingsorganisationen.

Förutsättningen för relationer med de ledande politikerna varierar beroende på rådande kultur. De flesta kommundirektörer tycks tro att det är lite lättare hos andra – själva har de alltid något "lik i garderoben" att dras med.



En ytterlighet är kommunen som egentligen inte gillar chefer över huvudet taget – det ger en premis för kommundirektörens arbete. I den kulturen skall inte tjänstemännen blanda sig i ärendenas slutsatser. Dem sköter politiker. Relationerna till politiker präglas alltså av närhet, respekt och ett visst mått av osäkerhet.

Kommundirektörernas formella relationer till förvaltningscheferna varierar starkt mellan de undersökta kommunerna. I några av kommunerna finns ett tydligt band mellan kommundirektören och förvaltningscheferna, men det ligger oftast vid sidan av "linjen", som en slags halvformell matrisorganisation. Den informella kopplingen varierar knappast alls mellan de undersökta organisationerna.

En kommundirektör har ett ansvar i förhållande till förvaltningscheferna. De träffas i både formaliserade möten, som i kommunstyrelsen, och i andra konstellationer, till exempel under interna konferenser och i temporära arbetsgrupper. En kommundirektör uttryckte relationen på följande sätt:

*"Eh..... jag är primus inter pares, det kommer ni nog höra när ni intervjuar dom andra också. Man uttrycker det på det sättet, bland förvaltningscheferna. Och det är faktiskt upp till dig själv att se till att du får den respekten och tilliten hos dina förvaltningschefer att du kan ta på dig den här rollen."*

I märkligt många kommuner har vi stött på fall där kommundirektören arbetade med att avveckla en förvaltningschef (Cregård och Solli 1999). Sådan är kommundirektörens lott. Vi hittade också flera exempel på att kommundirektörerna arbetade med kompetensutveckling och rekrytering av förvaltningschefer. En kommundirektör uttryckte det så här:

*"En förändring som nu har ägt rum och som jag har, kanske en utav dom frågor som jag har drivit mest, det är att lyfta förvaltningscheferna och försöka ge dem muskler helt enkelt."*

I ärendehantering "använder" kommundirektörerna ofta förvaltningscheferna som en grupp som skall acceptera olika förslag som kommundirektören eller dennes stab fört upp på dagordningen. Inte så sällan är det också tvärtom, genom att kommundirektören påverkas av förvaltningscheferna under något av alla de korta möten som enskilda förvaltningschefer bokar med dem.

Den i kommunen inbyggda konflikten mellan den politiska dimensionen och handlingsdimensionen kommer tydligast till uttryck i förhållandet mel-

lan kommunledning och förvaltningsledning. I den potentiella konflikthärden kan det från tid till annan vara omöjligt att hålla sig neutral, i betydelsen enbart saklig. En klok kommundirektör väljer alltid att ställa sig på den politiska sidan. ”Det är bättre att vara ovän med tio förvaltningschefer än en kommunstyrelse”, som en kommundirektör uttryckte det. Det som gör sidvalet klokt ligger i det tidigare nämnda att en kommundirektör aldrig kan vinna en strid med kommunstyrelsen, vilket inte gäller i förhållande till en förvaltningschef.

Kommundirektören har med sig antingen ekonomichefen eller personalchefen i det mesta som händer. Det problematiska är när medarbetarna inte gör som det är tänkt. Då får kommundirektören gripa in.

*"Det var i stort sett jag som skrev hela verksamhetsplanen efter att ha lyssnat lite med folk i staben, dom hade bidragit med vissa skrivelser och så där. Sedan gick vi fram med det och i stort sett blev det den sen som fullmäktige antog. I år, redan i våras så hade jag, en tanke om att vi skulle ta ytterligare steg framåt här och jobba ännu mer och ännu bättre med verksamhetsplanen och försöka få det till ett levande mäldokument."*

Strategin att ta tag i ett ärende kan alltså bero på att det är angeläget att bryta ny mark, men lika viktigt är att visa medarbetarna hur det skall vara i fortsättningen. Förstår de inte vad som gäller kan man alltid ta upp frågan en gång till.

Även om det kan finnas anledning att ingripa i medarbetarnas produktion är det inte på något sätt det normala. För det mesta litar en kommundirektör på sina medarbetare och låter dem därför sköta sina arbetsuppgifter på egen hand. Med tiden vet en kommundirektör var han har sina medarbetare. Relationen präglas av självklar närhet och förtroende.

## **Ekonomicheferna**

Trots att ekonomichefer är personer som ofta går på planerade möten – det rör sig typiskt sett om 10 till 20 möten i veckan som varar mellan en och fyra timmar – har de stunder för sig själva. Förutom att arbeta ensam kan kontakterna sorteras till följande kategorier: politiker, kommundirektören, förvaltningschefer, medarbetare, kolleger, övriga. Var och en av kontaktytorna diskuteras nedan.

Politiker i detta sammanhang betyder kommunalråd, kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen. Ibland finns också ordförandena i näm-

der och styrelser med i almanackan. Fritidspolitiker i allmänhet syns däremot inte till. Ekonomicheferna har ett förhållandevis problemfritt förhållande till politiker. Att det är problemfritt betyder inte att ekonomicheferna inte har synpunkter på politikernas förändringar och åsikter. Istället är det så att relationen bygger på uttalande, men tydlig ansvarsfördelning. Som ekonomichef protesterar man inte mot fattade beslut. Det är helt enkelt otänkbart. Däremot har ekonomichefen till uppgift att se till att ekonomiska aspekter förs fram. En ekonomichef uttryckte det på följande sätt:

*”Man protesterar inte mot politiska beslut, men man har ett ansvar för att se till att det kommer fram fakta innan beslut. Och att det blir en diskussion då. Det har jag ett ansvar för. Men åtminstone jag har meningen då, att kommunala tjänstemän skall inte gå ut och protestera efteråt mot politiska beslut. Det är inte deras uppgift, det är det inte.”*

Ekonomicheferna använder olika strategier i förhållande till ledande politiker. En är att påverka via underlaget. Denna strategi innebär att man tillför fakta i text och tal i varje sammanhang där ekonomiska aspekter kan anläggas. När väl de ekonomiska argumenten är levererade är det inte ekonomichefens sak att göra mer.

En annan strategi är att fråga sig fram, det vill säga en lyssnarstrategi (jämför Brunsson och Jönsson 1979; Solli 1988). Då testar man vad som är gångbart, det vill säga vad politikerna kan tänkas ta ansvar för. En tredje strategi skulle kunna kallas tjuvstrategi. Det är helt tänkbart att säga samma saker hur många gånger som helst, särskilt om det kan ske med hänvisning till redan fattade politiska beslut. Ett vanligt ekonomiskt mål är att verksamhetens kostnader inte får överstiga en viss del av skatteintäkterna. Finns det ett sådant ekonomiskt mål finns det för ekonomichefen ingen anledning att inte ta upp det vid varje tänkbart tillfälle.

Som ekonomichef kan man ta sig friheter i förhållande till politiker. Det går utmärkt att klaga på bristande politisk beslutskapacitet. Kritik är möjlig att ge under förutsättning att den sker bakom lyckta dörrar. Att kritisera via media eller liknande är bara dumt. Detta betyder inte att de är särskilt förtjusta i kontaktytan med politiker, men det är inte våra andra två chefskategorier heller. Störst är dock diskrepansen mellan ideal och verklighet för ekonomicheferna, se tabell 2.

	KD 2005		SC 2007		EC 2004	
	Ideal	Reellt	Ideal	Reellt	Ideal	Reellt
Tid för privaliv/familjeliv	60	49	63	57	82	63
Goda fysiska arbetsförhållanden	51	49	52	50	71	80
God arbetsrelation till överordnade	67	66	67	64	86	85
Tryggt anställningsförhållande	47	49	49	53	69	84
Arbeta med människor med god samarbetsförmåga	62	60	66	64	82	77
Tillfrågad av överordnade inför deras beslut	59	61	57	56	80	76
Möjlighet för avancemang	51	32	48	36	67	47
Variation och spänning i arbetet	70	66	67	65	84	79
<b>Arbeta nära politiker</b>	<b>41</b>	<b>64</b>	<b>44</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>88</b>
Möjlighet till inflytande över samhällsutvecklingen	63	65	62	61	68	69
Lön och löneförmåner	55	52	56	53	74	71
Klara arbetsuppgifter	51	47	54	53	69	69

Tabell 2. Hur stor betydelse har följande faktorer i Din nuvarande arbetssituation med avseende på idealt och hur det är (Medelvärdesindex där 1=lågt värde och 100 =högt)

Ekonomichefen balanserar i sitt arbete mellan å ena sidan distans med hänvisning till ekonomins faktiska logik. Å andra sidan gäller det att ha politikernas förtroende, det vill säga ha en närhet till beslutsfattarnas tänkande. Hur balansgången skall hållas är inte en fråga om vetande, utan om känsla. Fakturarutiner, dröjsmålsräntor och liknande kan vara viktiga politiska frågor värda att diskutera i kommunstyrelsen. Samtidigt kan ekonomichefen få i uppdrag att se över den politiska organisationen inför den nya mandatperioden. Varken det ena eller det andra är värt att höja på ögonbrynen för. Gränserna är kända och inlärda genom erfarenhet. Priset, om det nu är ett pris, för att kunna klara denna balansgång är att hålla argumenten inom organisationen. En etikett som kan passa är politisk neutralitet utåt och att hävda ekonomins ordning inåt.

I en av våra studier råkade det sig så att fyra av de intervjuade ekonomicheferna var underordnade en kommundirektör medan fyra andra inte var det. De senare rapporterade direkt till kommunstyrelsen, eller till kommunstyrelsens ordförande som någon uttryckte det.

I gruppen som inte hade någon kommundirektör markerades detta noga tidigt i intervjuerna. De menade att det påverkade deras yrkesutövning, inte minst genom att de fick hålla sig tillgängliga för kommunstyrelsen, eller i alla fall kommunalrådet. Underförstått betyder det att ekonomichefer med kommundirektör inte har den möjligheten, för de ser det som en tillgång. Har kommunen inte en kommundirektör brukar de ha en kanslichef. Ekonomichefer i den organisatoriska positionen markerade tydligt att kanslichefen skulle hålla sig borta från de ekonomiska frågorna. Det är inte utan att det förefaller föreligga en maktkamp mellan rollerna ekonomichef och kanslichef. Ekonomichefen tycks klara sig bra i den kampen.

De ekonomichefer som var underställda en kommundirektör redovisade betydligt mer olika relationer. Hela skalan från det att kommundirektören betraktades som en chef som man skall rådgöra med i svåra frågor till att kommundirektören inte har med ekonomichefens dagliga arbete att göra finns representerade. En attityd är att kommundirektör är något man både kan ha och mista. Ekonomichefen måste i alla fall se till att han eller hon är informerad om vad som är på gång i kommunen. Ibland kan det vara bra att ha någon att skicka på de representativa uppdragen.

Det är framför allt i två sammanhang förvaltningscheferna träffar ekonomichefen. De träffas på sammanträdet där allmän information om vilka ärenden som är på gång till och från kommunstyrelsen. I detta sammanhang är ekonomichefen likställd med förvaltningscheferna. Den andra typen av möte är ofta kopplat till ett projekt som ekonomichefen och en given förvaltningschef har att lösa.

När det gäller den sistnämnda typen av ärende är gången den att detta initieras från olika håll. Det kan vara ett konkret ekonomiskt problem som att en idrottsförening inte betalar sina räkningar. En annan källa för ärendeinitiering är den politiska organisationen, det vill säga kommunstyrelsen.

Metoden för att arbeta med projekt är att ta ett steg i taget. Strategin är att involvera fler personer allt eftersom projektet fortskrider. Till att börja med är det ekonomichefen och en eller två förvaltningschefer som möts för att diskutera saken. Med tiden involveras problembarnet ifråga. Ledande politiker informeras informellt. Om så krävs förs ärendet via förvaltningschefsmöte upp till den politiska organisationen. På detta sätt dyker ärendet upp många gånger, men det gäller att göra saker i rätt ordning och ta ett steg i taget.

Till medarbetarna räknas i detta sammanhang den som har hand om bud-

getarbetet, den som har hand om redovisningsfrågorna och ibland en IT-chef. I den mån en eller flera av de uppräknade inte finns, vilket företrädesvis gäller små kommuner, har ekonomichefen den funktionen också.

Medarbetarna har man nära sig. Ekonomicheferna träffar dem flera gånger varje dag. Medarbetarna har god access till ekonomichefen. De kan gladeligen sticka in huvudet mitt under en intervju bara för att fråga om ekonomichefen verkligen fått det e-postmeddelande han eller hon borde ha fått. Inte nog med det, de förväntar sig ett svar också. Att låta sig bli störd är ett sätt att arbeta på.

Ekonomicheferna involverar sina närmaste medarbetare flitigt. Det är mycket överlämnande av information från möten man varit på eller möten man skall till. Informationsmöte för antingen ekonomikontorets hela personalstyrka eller dess ledningsgrupp hålls i princip varje vecka.

Ekonomichefer träffar andra ekonomichefer en till två gånger per månad. Dessa möten har måttlig betydelse för ekonomichefens eget arbete, men är trots det en viktig inspirationskälla. Med ett undantag hade alla ekonomichefer varit på ett möte med ekonomichefer från andra kommuner under en vecka som de ombads beskriva. Mötena var av tre slag. De kunde vara speciella, generella eller på tu man hand. De speciella mötena var orienterade kring någon särskild fråga. De generella mötena hade en dagordning som innehöll många olika frågor. Dessa möten organiseras ofta inom ramen för kommunförbund eller liknande konstellationer. De generella mötena handlade om skatteväxling, kollektivtrafikens finansiering, nyckeltalsprojekt etc. Möten på tu man hand var i första hand ett möte per telefon och byggde på mer ömsesidig, långsiktig relation. Det finns ofta någon som man brukar ringa till för att prata om något konkret.

Mötena med kolleger prioriteras. Mötena presenteras som något nödvändigt, men inte ont. De innebär ibland långa resor med bil, ibland med tåg. Samtidigt som det är viktigt att det inte finns någon rangordning mellan ekonomichefer – ordförandeskap cirkulerar ofta – finns det en ärendeorienterad rangordning. Någon har så att säga mer med en särskild fråga att göra än andra och blir därför i den frågan primus inter pares.

Det ringde (telefonen) och plingade (e-posten) en hel del hos ekonomicheferna under intervjuerna. Förutom de som tidigare diskuterats är det journalister, konsulter, kommunförbund och en och annan forskare som hör av sig. På en skala där det på ena kanten finns någon man gärna vill träffa, och i mitten journalisterna – där finns konsulter i allmänhet på andra kanten. Kon-

sulter ringer, vill komma på besök och vill sälja sina tjänster. De konsulter man använder betraktas inte som företagsrepresentanter utan som enskilda personer. Att knyta kontakt med ett företag är inte aktuellt, eller i alla fall inte önskvärt. Det man istället vill ha är en given person och det skall vara han eller hon som kommer – inga andra.

Medborgarna talar ekonomicheferna däremot inte alls om, i vart fall inte som om de hade kontakter med. Ett och annat telefonsamtal från någon som irriteras på en kommunal räkning kan slinka igenom, men annars förekommer de inte som gäster i ekonomichefernas verklighet.

## Förvaltningscheferna

Förvaltningscheferna beskriver sig själva som personer som har många kontakter. Det är inte bara ett medel för att kunna genomföra arbetsuppgifter, utan är en del av arbetet. En förvaltningschef uttrycker sig så här:

*”Det är mycket samtal. Det är oerhört mycket samtal. Mycket kontakter. Från morgon till kväll.”*

I enkätstudien (se tabell 1, sid 18) frågades förvaltningscheferna hur ofta de kommunicerar med en rad personer och grupper. I svaren framstår medarbetarna som de som oftast är i kontakt med förvaltningscheferna. Kontakterna med dem tas ofta, och en del är förvaltningschefen i kontakt med dagligen. En annan kontakt som tas ofta är den med skolnämndens ordförande. De träffas eller ringer till varandra flera gånger i veckan. Andra som de träffar minst en gång i veckan (i genomsnitt) är enligt enkätsvaren andra förvaltningschefer i kommunen, medborgare, kommundirektören och ekonomichefen. Inte lika ofta träffar de elever och deras föräldrar, kommunstyrelsens ordförande, journalister, fackliga representanter, andra politiker i kommunen och skolchefer i andra kommuner. De här grupperna kommunicerar de med en till fyra gånger i månaden i genomsnitt. De som de förefaller kommunicera med minst är andra organisationers företrädare (såsom från näringslivet), samt tjänstemän från SKL eller andra offentliga organisationer på annan nivå än kommunal. När förvaltningscheferna tillfrågas hur viktiga de olika grupperna eller personerna är för deras möjligheter att utföra arbetet som förvaltningschef framkommer ungefär samma mönster: medarbetarna är viktigast, följda av skolnämndens ordförande, de andra förvaltningscheferna i kommunen, kommundirektören och ekonomichefen, samt medborgarna.

I intervjuerna framhåller förvaltningscheferna att de, jämfört med exem-

pelvis kommundirektören, har förhållandevis få externa kontakter. Kontakterna utmärks av att i huvudsak vara interna, särskilt om dessa definieras som inom kommunen, och inte enbart som inom förvaltningen. Också det egna kontoret upptar stor del av förvaltningschefens tid och utgör således ett viktigt kontaktnät. De interna kontakterna – de inom kommunen – tas ofta spontant. Men förvaltningscheferna bokar också gärna möten med många interna aktörer samtidigt, eftersom det möjliggör effektiv spridning av information mellan olika aktörer. Informationshantering är en uppgift som flera förvaltningschefer framhåller som viktig:

*”Det viktigaste är att klara ut informationssystemet till exempel för skolstyrelsen. Det är den viktigaste uppgiften jag har, att förse skolstyrelsen med viktigt beslutsunderlag och det gör jag bäst, inte genom att sitta och ruva här själv, utan genom att vara ute i organisationen och jobba och förankra så mycket jag någonsin kan.”*

Kontakter med direkta medarbetare främjas av att de anser att de skall ge dessa förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. Förvaltningscheferna menar att ett gott genomförande av verksamheten fordrar att de förser sin ledningsgrupp och sin kontorspersonal med resurser i vid bemärkelse: pengar, mål, arbetsmiljö, stöd och sammanhållning, vilket kräver täta kontakter med medarbetarna. Några menar att deras funktion borde skildras som ett ”serviceorgan”, där syftet är att sprida goda förutsättningar till dem som skall genomföra verksamheten, inte att fullgöra den själv:

*”Det är väldigt mycket att ge förutsättningar för folk att kunna göra ett bra jobb, som att ge ekonomiska förutsättningar för att driva utvecklingsarbete ...”*

Flera förvaltningschefer tonar ned sin roll som både chefer och ledare. Vid intervjuer visar flera att de inte har ambitioner att lära medarbetarna hur verksamheten skall fungera, snarare tvärtom. De påpekar att medarbetarna har mer kunskap om verksamheten och därmed själva bäst kan avgöra hur den skall genomföras. Flera av skolcheferna framhåller att de har stort förtroende för medarbetarna:

*”Det finns ju oerhörda möjligheter i sådana här stora organisationer. Så oerhört. Det finns så oerhört många duktiga medarbetare. Så om man anger mål och inriktningar och skapar förutsättningar för det så kan de uträtta stordåd.”*



Några förvaltningschefer menar att de i första hand försöker få medarbetarna att känna ”laganda”. Det gäller både den egna ledningsgruppen och skolkontorets personal. En förvaltningschef menar att det är hans uppgift att se till att alla strävar åt samma håll och försöker uppnå förvaltningens mål att erbjuda god skolverksamhet, vilket kan åstadkommas på olika sätt:

*”Man vill göra verksamheten så bra och billig som möjligt. Det kanske inte var så noga tidigare, men det är ju det nu. Det gäller som regel, men det finns ju naturligtvis undantag i förvaltningen, som håller sig i bakgrunden. Då får man försöka motivera, hjälpa och hålla tillbaka.”*

Att få alla att sträva mot samma mål och riktlinjer är inte alltid så enkelt. Det beror främst på att skolektorn länge haft en tradition av att rektorerna arbetat och styrt sitt rektorsområde självständigt, och utan inblandning från annat håll än staten. Arbetet med att få personalen i förvaltningen att betrakta sig som ett lag kan således vara en tung uppgift, varför extensiva kontakter med medarbetare är viktiga. Integreringen, påpekar några förvaltningschefer, bör dock inte stanna vid förvaltningens personal, utan de poängterar att det är viktigt att samverkan sprider sig till att gälla hela kommunen. Även kommunövergripande samarbete anses som viktigt.

Förvaltningscheferna träffar också andra förvaltningschefer i kommunen. Inte alls så ofta och lika länge som direkta medarbetare, men de är ändå viktiga. Förvaltningscheferna träffar också förvaltningschefer i andra kommuner, vanligtvis sådana med motsvarande ansvarsområde. Endast vid ett fåtal tillfällen under de två dagboksveckor som studerats, var någon av de tolv förvaltningscheferna i kontakt med tjänstemän utan ledningsfunktion och politiker och som inte tillhör den egna förvaltningen respektive nämnden. Förhållandevis få kontakter har förvaltningscheferna också med kommundirektören, som under de två studerade veckorna inte noterats särskilt många gånger. Kommundirektören träffar förvaltningscheferna främst då hon eller han kallat till ledningsgruppsmöte, eller vid något större projektmöte i kommunen (som exempelvis kan handla om byggande av nya lokaler).

Externa kontakter karakteriseras av förändring. Några av förvaltningscheferna som skrivit dagbok var relativt nytillsatta. De drev förändringsprojekt av olika slag och framstod som eldsjälar. De ansåg att deras syfte var att skänka tilltro till de idéer de drev, vilket kräver kraft och omfattande arbete. Vardagarna blir därigenom intensiva. En av förvaltningscheferna uttrycker sig så här:

*”Det här jobbet är ju ett projektarbete och jag tycker att det är bra att det är så ... Men man kan inte köra det här jobbet länge. Men man tror att man skall klara det fram till pensionen, men det gör du inte.”*

Mötena möjliggör en mängd olika sätt att styra verksamheten. Förvaltningscheferna redogör för vad som skulle kunna kallas praktiska strategier. Övertalning är en sådan strategi, och det beskrivs av en förvaltningschef på följande vis:

*”Tjatar ... Jag försöker övertyga och tala om, lägga fram fakta som jag ser det.”*

En annan strategi är att ge medarbetaren ansvar för ett projekt eller ett ärende, men ändå är närvarande när hon eller han ska genomföra det. Strategin är en form av delegering. Förvaltningschefen väljer en specifik medarbetare och styr sedan med hjälp av svag reglering, till exempel med anpassad information vid särskilda tillfällen. Förvaltningschefen ser vanligtvis till att ärendet eller projektet ser ut att genomföras så som planerats, innan han eller hon lämnar medarbetaren att själv genomföra det. Det är emellertid inte enkelt att veta när den tiden är inne:

*”Jag skulle varit med lite längre i processen. Det är sådant som man lär sig. Jag släppte för tidigt och nu får jag mer arbete med det. Jag får försöka rätta till. Ja, hellre det än att hålla på och pilla i allting. Då blir det hellre någon gång lite annorlunda mot vad man tänkt sig. Så får man försöka rätta till.”*

En annan strategi är förannonsering, vilket innebär att förvaltningscheferna försöker få andra att förbereda sig på att en fråga eller ett ärende skall uppkomma. Förvaltningscheferna använder strategin särskilt när de vill att medarbetarna skall lägga ned mycket kraft och arbete på en viss angelägenhet eller när de anser att det behöver åstadkommas någon slags beredskap. Förannonsering kan också anpassas så att den ger önskad form och innebörd. Strategin används därför för att förankra kommande ärenden. Förannonseringen kräver att förvaltningschefen har information om någonting som andra aktörer inte har – vilket kan möjliggöras genom förvaltningschefens många kontakter. Dessutom krävs tid. Också vid en annan strategi, processualisering, krävs gott om tid. Det innebär att förvaltningschefen tillsammans med medarbetare bearbetar en fråga eller ett ärende under längre tid, vid flera tillfäl-

len. Det möjliggör styrning vid samtliga tillfällen, och det kan göra att aktörerna får lättare att komma överens. Därför kan processualisering användas då ett ärende är kontroversiellt eller komplext. Så här beskriver en förvaltningschef strategin:

*”Det effektivaste och bästa arbetet görs enligt mitt funderande då man låter processen verka. Här kör vi på, sen ligger det och mognar, tills vi tar det nästa dag och kör ... Och sen kanske man under en vecka har kört arbetet och det har varit en process. Det blir både gediget och välgenomtänkt.”*

Processualisering och förannonsering har sina likheter – de kräver tid och möjliggör förankring, men är också olika. Förannonseringen sker innan själva arbetet med ärendet eller frågan startar, medan processualiseringen syftar till att utvidga själva bearbetningen av den. Självklart är det i praktiken inte lika enkelt att agöra när arbetet med ett ärende startar.

Förvaltningschefens position och omfattande kontaktnät möjliggör en strategi kallad spridning. Det innebär att förvaltningschefen använder sina kontakter för att så många som möjligt skall informeras om olika företeelser, händelser och ärenden. Såväl politiker som tjänstemän kan användas som hjälp att få viktiga beslut fattade. Citatet nedan illustrerar hur en förvaltningschef betraktar spridning:

*”Om jag tycker en fråga är viktig så finns det oerhörda möjligheter att gå in och få ett tryck bakom frågan. Så är det i de stora organisationerna ... Och har jag något som är väldigt viktigt så kör jag det genom alla instanser som finns och då börjar jag här på kontoret och sen kör jag upp den direkt till politikerna ...”*

Spridningens syfte är att skaffa stöd för förvaltningschefens idéer och intentioner, varför det kan vara av betydelse att de som de kallar ”rätt personer” kontaktas. Sådana nyckelpersoner finns på olika nivåer inom organisationen och de har ofta själva omfattande kontaktnät, varför deras åsikter väger tungt. Att få rätt personer att sprida information och uppfattningar kan således ha avsevärda effekter. Det betyder att förvaltningschefen behöver ha goda kontakter med tunga personer inom såväl den egna domänen, som inom den politiska och den professionella domänen.

Förvaltningscheferna kan också använda sig av exemplifiering för att åstadkomma styrning. Exempelen kan vara av två slag, dels goda, dels dåliga (eller skräckexempel). Det förstnämnda, det goda exemplet, innebär att medarbe-

tarna förevisas hur en fråga kan lösas på ett bra sätt. Exempelvis har barnomsorgen fungerat som vägvisare vid några tillfällen i en kommun, eftersom den har lyckats väl i flera samarbetsprojekt. Barnomsorgen beskrivs ofta också som enklare att styra då den inte har lika starka traditioner och inte heller befolkas av lika starkt professionella medarbetare. Skräckexempel bör, för att fungera som hjälp vid styrning, vara aktuella händelser som av alla betraktas som icke önskvärda – gärna hemska.

En del ärenden kan vara svåra att komma överens om. Vid tillfällen då förvaltningschefen anser att hon eller han inte kan påverka exempelvis medarbetare i önskad omfattning, kan förvaltningschefen välja att ignorera ärendet. Medarbetaren erhåller befogenhet (eller kanske redan har det) att genomföra ärendet i enlighet med egna önskemål och intentioner. Det är dock viktigt att medarbetaren informeras och är medveten om vad förvaltningschefen anser. Två goda utfall kan uppkomma genom ignorering: dels kan resultatet i slutändan bli bättre än vad förvaltningschefen förväntat, dels kan medarbetaren ändra sig när han eller hon själv erhåller så tydligt ansvar för ärendets utgång. Citatet nedan åskådliggör en förvaltningschefs tankar om ignorering:

*”Det finns exempel kring förändringsarbete då man har satt sig väldigt på tvären och man har sagt ’det där kan vi inte göra någonting åt’ och då har vi sagt ’okej, då lämnar vi skutan så får ni till februari att komma tillbaka med en lösning’. Och då händer det att de kommer tillbaka efter en vecka och säger ’kan vi inte försöka i alla fall’.”*

Risken med ignorering är förstas att ett ärende kan få en helt annan utgång än vad förvaltningschefen hoppats. Men vid lyckad användning av strategin, åstadkommer förvaltningschefen också ett lärande hos exempelvis politiker eller rektorer.

En sista strategi som vi tar upp här är hot. Enligt intervjuaren används hot mycket sparsamt, eftersom det finns risk att det skapar dåligt samarbetsklimat, och dessutom uppfattas hot inte alltid som ett legitimt sätt att styra människor på. Nedan följer två citat som illustrerar strategin:

*”Om jag tycker att det (ett förslag, vår anmärkning) är så viktigt så trots att de tycker att det är fullständigt galet så skulle jag nog kräva att de gjorde det. Och gjorde de inte det så ... får de flytta härifrån.”*

*”Det händer ju att vi har diskussioner om olika saker, men inte att vi inte har kunnat komma överens. Jag kanske är en auktoritär typ ... Man får ju inte säga det, men då får de se sig om efter ett annat jobb.”*

Hot inriktas oftast på en specifik individ och en särskild händelse samtidigt som styrningen sker i avskildhet. Reglering och instruktioner kan vara omfattande. Dessutom fungerar förvaltningschefen påtagligt som chef och överordnad. Det innebär att styrning genom hot är stark och intensiv.

# Styrning genom kontakter

Genom att studera höga kommunala chefer är det möjligt att se en mycket viktig del i kommunsveriges styrning. Vi har här redogjort för chefernas kontaktnät, och förutom att beskriva varandra som viktiga, återfinns i beskrivningarna också ledande politiker och andra tjänstemän. Interna kontakter förefaller vara mycket viktiga. De träffar sällan personer som inte ingår i den egna kommunala organisationen, och skulle de göra det är det något som inte sällan är något av en extraordinär händelse. Kontakter med sådana utanför den kommunala organisationen är andra av samma sort (det vill säga kommundirektören träffar kommundirektörer, ekonomichefer träffar ekonomichefer och skolchefer träffar skolchefer – det finns föreningar för att upprätthålla dessa kontakter). Den av de kommunala cheferna som ändå kan förväntas ha flest externa kontakter är kommundirektören. Men i en kommunal organisation finns också andra som har externa kontakter – kommunen kan därför ändå inte betraktas som en stängd organisation. Politiker ska inte bara agera som symboler i sina externa kontakter, utan är även en länk mellan olika nivåer inom det politiska systemet. Det är också viktigt att de har kontakter med medborgare, brukare och väljare, liksom andra externa politiker (Bäck et al. 2006).

Att vara hög chef i kommunal tjänst innebär ofta att ha mycket kontakter med sin närmsta politiker. Det gäller åtminstone för kommundirektörer och förvaltningschefer. Kontakterna är av det slaget att de grundar sig i en naturlig respekt för den politiska nivån och för de politiker som befolkar den. Skickliga chefer vet vart gränsen mellan politik och förvaltning går, och har god förmåga att hantera denna vanligtvis mycket diffusa och känsliga gränsdragning. Cheferna i materialet uttrycker att de varit för drivande i början, men med tiden anpassat sig till vad den politiska nivån uppfattar som lagom. En chef som trampar över gränsen mellan politik och förvaltning blir inte långvarig (Cregård 2004).

Styrning inom den kommunala förvaltningen skulle kunna beskrivas som nät av olika slag av kontakter. Kommundirektörer, ekonomi- och förvaltningschefer rör sig vanligtvis i ett nät där administrativ logik bildar utgångs-

punkt för nätets mönster. Huvudaktörer, det vill säga mest centrala, inom ett administrativt nät är just kommundirektören, ekonomichefen och förvaltningscheferna. Där är effektivitet, ekonomi och hierarki viktigt. Men det administrativa nätet vävs också samman med det politiska nätet med sin logik, och det professionella med sin. I det politiska nätet är vanligtvis kommunstyrelsens ordförande mest central, liksom andra ledande politiker. De höga kommunala cheferna är viktiga i att koppla samman näten. De använder då olika strategier vilka vi redogjort för ovan. Gemensamt för cheferna är att de arbetar med ärenden som de följer under en längre period. Ärendena möjliggör träffar i och mellan de olika näten, och ärendena förs framåt genom till exempel faktatillförelse, insnävning, tjtat och processualisering. Chefernas uppgift vid dessa möten är dels att föra relevant information mellan näten, dels att avgöra möjlig utveckling av ärendena, dels att jämföra uppfattningar. Det är en grannlaga uppgift. Det får nämligen inte framstå som att chefen för ärendet framåt på eget bevåg. Ekonomichefen gör det genom att ständigt tillföra ekonomiskt tänkande och påminna om sådant som restriktioner, och förvaltningschefen gör det genom att främst leda sina medarbetare och få dem att ingå i den kommunala organisationen. Kommundirektören hanterar ärenden genom att främst fråga och lyssna på politiker (men också andra), och söka acceptans för olika ärendeutgångar. På så sätt skulle man kunna säga att de höga kommunala cheferna är viktiga i att ge förutsättningar för andra – politiker och professionella – att kunna genomföra sina arbetsuppgifter. Genom detta sätt att sammankoppla nätverken med varandra, blir cheferna centrala i kommunens organisering. En annan följd är att vem som initierar ett ärende, eller vem som för ärendet vidare, är mer diffust än vad traditionella beskrivningar av en demokratisk organisation gör gällande.

### **Det speciella och det generella**

Intresset för kommunala chefstjänstemän är vanligtvis tämligen svalt. Det har att göra med att de kommunala tjänstemännen just är tjänstemän och inte politiker. De ska vara objektiva tjänstemän och utgöra beredande och utförande enhet, men ska inte agera politiker (jämför Hagström 1990). Det är också tydligt i våra studier: de kommunala cheferna är noga med att poängtera att det är viktigt att visa respekt för politiken och inte träda över gränsen. De är inte politiker – bara nära stående politiska aktörer (jämför diskussion i Högberg 2002). Respektfullheten gentemot den politiska nivån – gentemot demokratin i sin förlängning – innebär att den kommunala toppchefen har att

agera inom ramar som ser annorlunda ut jämfört med ramarna för en typisk chef på motsvarande nivå inom andra sektorer. Politiken kan vara nyckfull och ett ärendes utgång är aldrig säker. Samtidigt medför den politiska nivån att höga kommunala chefer har möjlighet att verka mer obemärkt än de annars skulle gjort i en så öppen verksamhet – politikerna ikläder sig nämligen ansvar. En annan följd av att cheferna måste visa respekt gentemot politisk nivå är att de måste vara duktiga taktiker. De måste kunna vara smidiga när de hanterar ärenden, och ha god kännedom om vad som är möjligt, önskvärt och passande. I Kotters (1982) termer betyder det att utvecklingen av en agenda samt genomförandet av den är mycket komplext. Kotters begreppsapparat ger ingen inblick i den komplicerade balansgång som finns mellan politik och förvaltning, mellan nätverkens logiker eller mellan att vara ledare och utförare. För att förstå de kommunala chefernas styrning behövs andra eller åtminstone kompletterande begreppsapparater. Hales (1986) kritik av ledarskapsforskningen som alltför generell förefaller gälla särskilt för sådana här organisationer. Beskrivningar av höga kommunala chefers ledarskap måste ta hänsyn till de komplexa näten av kontakter; politikens överordning; samt fokuseringen på att hantera ärenden. Vi vill avslutningsvis utveckla tre delvis överlappande men speciella teman vi menar gäller för kommunala chefer förutsättningar att utöva styrning: osynlig och synlig; månglogiskt kontaktrik; samt rituellt objektiv.

## **Osynlig och synlig**

Kommunala chefer beskrivs allt som oftast som tämligen anonyma och osynliga (Klausen och Magnier 1998; Solli 1999; Mouritzen och Svava 2002). Synligheten ligger hos de ledande politikerna (Brunsson och Jönsson 1979). I en mening stämmer våra data väl in i den beskrivna bilden, men samtidigt finns det också andra mer nyanserade bilder.

De ledande politikernas ansvarstagande gör dem synliga. Men det betyder inte att de alltid är ensamma att synas. Media söker tydligt efter data och har korta processtider (Solli 1999), vilket gör det nödvändigt att som ledande tjänsteman vara beredd på att svara på frågor. Det finns ett ”standby”-läge i rollen som ledande tjänsteman som gör dem till synliga reserver i den svenska konstruktionen av arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Även reserver måste vara beredda: omklädda, uppvärmda och uppdaterade.

Inåt i organisationen är situationen annorlunda. Kommundirektörer kan beskriva sig själva som primus inter pares, den främste av de främsta, och då



syns de. Alla ledande tjänstemän har den rollen i något sammanhang. Särskilt tydligt blir det så fort de ledande politikerna inte finns närvarande. Då blir ledarskapets premisser tämligen lika de som gäller inom andra sektorer.

## Månglogisk och kontaktrik

Alla ledare går på möten, så även höga kommunala chefer. Att agera genom nätverk är alltså inget avvikande för kommunala ledare som ledare. En välgrundad hypotes vi har är att det som avviker är att kommunala ledare rör sig såväl inom som mellan domäner (Kouzes och Mico 1979) med olika logiker. Att kunna hantera övergångar mellan olika domäner och att agera inom respektive domän är en förutsättning för att kunna agera i rollens helhet. Det innebär till exempel att höga kommunala chefer behöver kunna tala sin egen domäns språk – ekonomiska (för en utveckling se Rombach 2005) eller byråkratiska – väl. Men de behöver också kunna förstå och uttrycka sig tillräckligt väl på de övriga domänernas språk (det politiska språket och det eller de professionella). Annars finns risk för att de inte tas på allvar, eller att de uppfattas som klumpiga om de exempelvis använder begrepp som bedöms på olika sätt inom de olika domänerna.

I språkanvändningen ligger emellertid inte bara själva orden, utan också domänernas olika logiker. En duktig chef lär sig vilka uttryck som har olika innebörder och anstrykning, och anpassar sitt språkbruk till den hon eller han träffar. Chefen vet också varför ett ärende som i ekonomiska eller byråkratiska termer kan uppfattas som neutralt, kan framstå som positivt i den politiska domänen och negativt i den professionella. En viktig uppgift för cheferna är då att diskutera ärendet i rätt slags termer med tongivande företrädare för de olika domänerna. Det gör att en avgörande uppgift och samtidigt effekt av chefernas strategier, är att organisationen hålls samman.

Trots att organisationen är månglogisk och kräver av cheferna att de också ska agera månglogiskt, finns det alltså utsikter att det differentierade agerandet bidrar till ökad sammanhållning och enighet i organisationen. På så sätt skulle man kunna beskriva de höga kommunala chefernas funktion som gum-miband mellan domänerna.

## Ritueellt objektiv

De höga kommunala chefernas uppgift och agerande bygger på ett förhållningssätt som närmast kan kallas objektivt (Lundquist 1993; Blom 1994). Det har dels att göra med att det är politiker som förväntas vara subjektiva,

det vill säga har en färgad åsikt. Föreställningen om den objektiva tjänstemannen har också att göra med den byråkratiska idén om ämbetsmannen (Bartholdsson 2009). Vi vet inte så mycket om ämbetsmannarollen, det är ett statligt påfund (Czarniawska-Joerges 1986; Lundquist 1999) och har en tämligen annorlunda utvecklingslinje än den som den kommunala chefen uppvisar. Den senare är snarare en avknoppning av den tidiga förtroendemannarollen än sprungen ur ett juridiskt baserat regelverk som bland annat syftar till att separera politik och förvaltning. En slutsats som skulle kunna sammanfatta chefsrollen skulle därför vara att den är färgad av ett objektivt ledarskap. Mot en sådan slutsats kan invändas att det är en paradox, och det är det. Det är omöjligt att vara ledare, i betydelsen att få andra att göra det man själv vill, och samtidigt vara objektiv i meningen enbart basera sitt agerande på obestridliga fakta. Men myten om objektivitet är viktig. Skulle de kommunala cheferna definieras som subjektiva minskar deras förmåga att hantera olika ärenden. Omgivningen skulle försöka hitta vilken politisk ideologi chefen hävdar; skulle den sedan inte passa blir det öppen konflikt och inga ärenden hanterade. Vi är övertygade om att alla inblandade vet att de kommunala cheferna inte är ett dugg mindre subjektiva än andra människor. Det är alltså frågan om ett rituellt baserat förhållande. En rimligare hypotes om den kommunala chefsrollen (åtminstone den på hög nivå) kan sammanfattas med att vi här har att göra med ledare som har sin bas i ett rituellt objektivt ledarskap.

Den kommunala chefs funktion är alltså inte helt enkel, och det är svårt att vara en bra chef. Får chefen något utträttat finns det en risk att omgivningen kommer att kalla det manipulation. Blir det inget utträttat kommer omgivningen att tappa förtroendet för henne eller honom. Oftast har han eller hon att arbeta inom ramen för asymmetriska dialoger med oklara positioner. Det är egentligen enbart i förhållande till medarbetarna som positionen är klar och tydlig, i övrigt gäller en asymmetri som gör utövandet av ledarskapet komplicerat. Det går bara man har förstått att det är så.

# Referenser

Allegretti, Giovanni och Carsten Herzberg (2004). *Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and growing local Democracy*. Rapport nr, TNI briefing series 2004/5.

Almqvist, Roland M. (2004). *Icons of new public management: four studies on competition, contracts and control*. Stockholm, School of Business Företags-ekonomiska institutionen Univ.

Andersson-Felé, Lena (2008). *Leda lagom många – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.

Bartholdsson, Kerstin (2009). *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

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

Brorström, Björn, Rolf Solli, Stellan Malmer, et al. (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund, Studentlitteratur.

Brunsson, Nils och Sten A. Jönsson (1979). *Beslut och handling: om politikers inflytande på politiken*. Stockholm, LiberFörlag.

Brunsson, Nils och Björn Rombach (1982). *Går det att spara?: kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors, Doxa.

Buck, Lawrence S (1983). "Executive Evaluation – Assessing the Probability for Success in the job." *Review of Public Personell Administration*. 3(3): 63–72.

Bäck, Henry, Hubert Heinelt och Annick Magnier (2006a). *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Carlson, Sune (1951). *Executive Behavior. A study of the work load and the working methods of managing directors*. Stockholm, Strömbergs.

Cohen, Steven A (1993). "Defining and Measuring Effectiveness in Public Management." *Public Productivity & Management Review*. 17(1): 45–57.

Cregård, Anna (1996). *Skolchefers arbete: om chefskap och styrning inom skolsektorn*. Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ.

Cregård, Anna (2000). *Förvaltningschefers styrning: en studie av praktik och representation i skolans värld*. Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ.

Cregård, Anna (2004). *Abruption – Uppsägning som översättning och improvisation*. KFi-rapport nr 71. Rapport nr 71. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna (2005). *Bra kan bli bättre – Lidköpings ledarskap vid två tidpunkter*. KFi U-rapport nr 72. Rapport nr. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige.

Cregård, Anna (2007). Att styra sin chef. I *Demokratisk och effektiv styrning*. Sven Siverbo. Lund, Studentlitteratur.

Cregård, Anna och Rolf Solli (1999). *Framgångsrik och turbulent: en studie av en kommuns utmärkande egenskaper till vardags och under stress*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige (KFi).

Cregård, Anna och Rolf Solli (2008). *Tango på toppen – om chefsomsättning*. KFi-rapport nr 93. Rapport nr. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1986). *Förvaltningschefer – politiker eller ledare? I Politik och ekonomi*. Nils Brunsson. Lund, Doxa.

Czarniawska, Barbara (1992). *Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm, Norstedts juridikförl.

Danielsson, Sara och Janette Olofsson (2007). *Socialchefens yrkesroll – ett arbete med höga förväntningar och begränsade möjligheter*. Rapport nr. Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Drucker, Peter F. (1954). *The practice of management*. New York, Harper & Row.

- Erlingsdóttir, Guðbjörg (1999). *Förförande idéer: kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund.
- Gunsteren, Herman R. van (1976). *The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London, Wiley.
- Hagström, Bo (1990). *Chef i offentlig verksamhet: forskning kring offentligt ledarskap*. Lund, Studentlitteratur.
- Hales, Colin P. (1986). "What Do Managers Do? A Critical Review of The Evidence." *Journal of Management Studies*. 23(1): 88–115.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*. 69(1): 3–19.
- Högberg, Örjan (2002). *Kommunchefers tidsanvändning: en studie om kommunchefers funktioner och roller*. Linköping, Univ. Ekonomiska institutionen.
- Högberg, Örjan (2007). *Maktlösa makthavare: en studie om kommunalt chefskap*. Linköping, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling Linköpings universitet.
- Jacobsson, Bengt och Kerstin Sahlin-Andersson (1995). *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm, Nerenius & Santérus.
- Kellerman, Barbara (2004a). *Bad leadership: what it is, how it happens, why it matters*. Boston, Mass., Harvard Business School Press.
- Kellerman, Barbara (2004b). *Bad leadership: what it is, how it happens, why it matters*. Boston, Mass., Harvard Business School Press.
- Klausen, Kurt Klaudi och Annick Magnier (1998). *The anonymous leader: appointed CEOs in western local government*. Odense, Odense university press.
- Kotter, John P. (1982). "What effective general managers really do." *Harvard Business Review*. 60(6): 156–167.
- Kotter, John P. (1986). *The general managers*. New York, Free Press.
- Kouzes, James M. och Paul R. Mico (1979). "Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations." *Journal of Applied Behavioral Science*. 15(4): 449–469.

- Källström, Anders och Rolf Solli (1995). *Kommundirektören: vardagen och teorin*. KFi-rapport nr 36. Göteborg.
- Källström, Anders och Rolf Solli (1997). *Med takt och taktik: om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*. Göteborg, BAS.
- Lindberg, Kajsa (2002). *Kopplandets kraft: om organisering mellan organisationer*. Göteborg, BAS.
- Lindberg, Kajsa och Maria Blomgren (2009). *Mellan offentligt och privat: om styrning, praktik och intressen i hälso- och sjukvården*. Stockholm, Santérus Academic Press.
- Lundquist, Lennart (1993). *Ämbetsman eller direktör?: förvaltningschefen i demokratin*. Stockholm, Norstedts juridik : Fritze distributör.
- Lundquist, Lennart (1999). *Ämbetsmännen som demokratins väktare*.
- Mintzberg, Henry (1973). *The nature of managerial work*. New York, Harper & Row.
- Mintzberg, Henry (1975). "The managers job: folklore and fact." *Harvard Business Review*. (July–August): 49–61.
- Mouritzen, Poul Erik och James H. Svara (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Norell, Per-Owe (1989). *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund, Studentlitteratur.
- Norén, Lars (2003). *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg, BAS.
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!: en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund, Studentlitteratur.
- Rombach, Björn (2005). *Den framgångsrika ekonomiskan*. Stockholm, Santérus.
- Solli, Rolf (1988). *Decentralisering i kommuner: om politik och administration på lokal nivå*. Lund, Studentlitteratur.

- Solli, Rolf (1991). *Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*. Lund, Studentlitteratur.
- Solli, Rolf (1996). *Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace*. Göteborg, Förvaltningshögskolan Univ.
- Solli, Rolf (1998). *Viskande tjänstemän: en studie av kommunala ekonomichefers vardag*. Göteborg, .
- Solli, Rolf (1999). *Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. Stockholm, SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).
- Solli, Rolf och Anna Cregård (2008). "Det är svårt att dansa tango – om kommundirektörsrollens innehåll och betydelse." *Kommunal ekonomi och politik*. 12(3): 31–54.
- Solli, Rolf och Peter Demediuk (2004). *Actions and value sets of chief financial officers in Victorian local government*. APDSI Conference, Korea.
- Solli, Rolf och Kajsa Värna (2005). *Viskande tjänstemän II*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige (KFi).
- Stewart, Rosemary (1967). *Managers and their jobs*. London, Macmillan.
- Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl (1984). *The new Swedish communes : a summary of local government research*. Göteborg.
- Taylor, Frederick Winslow (2005/1905). *The principles of scientific management*. Farifield, IA, 1st World Library.
- Tyrstrup, Mats (1993). *Företagsledares arbete: en longitudinell studie av arbetet i en företagsledning*. Stockholm, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).
- Wildavsky, Aaron (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. Boston, Little Brown and Co.
- Wrenne, Petter (1997). *Kontakter och förankring: en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ.
- Öhrming, Jan (2008). *Hälso- och sjukvårdens fragmentering: från lokal till transnationellt organiserad sjukvård*. Stockholm. SNS.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige och Göteborgs universitet. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

■ ■ ■ REDOVISNING  
ORGANISERING  
STYRNING



**KommunForskning  
i Västsverige**

Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
Fax 031-773 59 09  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)