

Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier - ISV
Campus Norrköping

Det roterande chefskapet i Åtvidabergs kommun

**– En studie av samspelet mellan
kommunchefer och politiker ur ett
maktperspektiv**

Christoffer Berg & Jonas Olsson


Kandidatuppsats - 15 poäng från
Samhälls- och kulturanalysprogrammet

ISRN: LiU-ISV/SKA-G--10/03--SE



Linköpings universitet

Linköpings universitet, Campus Norrköping, 601 74 Norrköping

		Institution, Avdelning Department, Division Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier Samhälls- och kulturanalys	Datum Date 21/5-10
		Språk Language <input checked="" type="checkbox"/> Svenska/Swedish <input type="checkbox"/> Engelska/English	Rapporttyp Report category <input type="checkbox"/> AB-uppsats <input checked="" type="checkbox"/> C-uppsats <input type="checkbox"/> D-uppsats <input type="checkbox"/> Examensarbete <input type="checkbox"/> Licentiatavhandling <input type="checkbox"/> Övrig rapport
URL för elektronisk version http://www.ep.liu.se			
Titel Det roterande chefskapet i Åtvidabergs kommun – En studie om samspelet mellan kommunchefer och politiker ur ett maktperspektiv.			
Title The rotating leadership in the municipality of Åtvidaberg – An essay about the interplay between leaders and politicians in a power perspective.			
Sammanfattning Denna studie är ett försök att belysa samspelet mellan chefer och politiker i Åtvidabergs kommun, där man har tillämpat ett slags roterande kommunchefskap som består av en chefsgrupp på fem individer där man roterar på posten som formell kommunchef med två månaders intervaller. Studien baseras på kvalitativa interjuver med både kommunchefer och politiker verksamma i Åtvidaberg. Vi tillämpar ett maktperspektiv när vi analyserar våra informanternas utsagor, genom att i synnerhet ställa dessa i förhållande till Dennis H. Wrongs maktförmer.			
Abstract This essay aims to shed light on the interplay between leaders and politicians at Åtvidabergs municipality, where they have a system of rotating leadership which consists of a group of five leaders where one at the time holds the position of the formal leader at two months intervals. The essay is based on qualitative interviews with both municipality leaders and politicians working in Åtvidaberg. We implement a perspective of power when we analyze our informants statements, especially by relating those to Dennis H. Wrongs forms of power.			
Nyckelord Fenomenografi, Kommunchefskap, Makt, Politik, Åtvidaberg			
Keywords Municipality leadership, Phenomenography, Politics, Power, Åtvidaberg			

Förord

Ett stort tack till alla informanter för att de avsatt sig tid att dela med sig av sina tankar och idéer om det roterande kommunchefskapet till oss. Vi vill även ägna ett stort tack till vår handledare, Anita Andersson, för utomordentlig feedback och uppmuntran under arbetets gång. Ett särskilt tack också till Robert Jonsson vid Åtvidabergs kommun, som gav oss uppslag till studien och hjälpt oss med kontakten till informanterna. Därutöver har han gett oss goda råd avseende tidigare forskning och maktperspektiv.

Sofia Lund och Sara Blomqvist, älskade sambos, ett hjärtligt tack för det överseende ni haft med vår mentala frånvaro under våren! Hoppas inte detta ska få några drastiska konsekvenser...

Innehåll

<u>INLEDNING OCH PROBLEMFÖRMULERING</u>	1
<u>SYFTE</u>	2
FRÅGESTÄLLNINGAR	3
<u>DISPOSITION</u>	3
<u>DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN</u>	3
TIDIGARE FORSKNING	5
<u>MAKTDISKUSSION</u>	8
DEFINITION AV BEGREPPET MAKT	8
MAKTENS FORMER	12
<u>METOD</u>	15
FORSKNINGSFÖRLOPP	16
ANALYSVERKTYG	16
ETT FENOMENOGRAFISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT	16
FENOMENOGRAFI I PRAKTIKEN	17
<u>ETIK OCH URVAL</u>	18
<u>ANALYS</u>	20
INGRESS	20
KOMMUNCHEFSGRUPPEN	21
ETT ROTERANDE ELLER DELAT KOMMUNCHEFSKAP?	21
ETT KOMMUNGEMENSAMT PERSPEKTIV	24
SAMSPELET MELLAN FÖRVALTNING OCH POLITIK	26
POLITIKERNAS DIREKTIV OCH TJÄNSTEMÄNNENS VERKSTÄLLANDE – EN TYDLIG UPPDELNING?	26
KOMMUNIKATIVA ASPEKTER	29
SAMSPELETS MAKTBALANS	31
DEN ÖKADE MAKTENS RISKER	36

SLUTDISKUSSION	40
-----------------------	-----------

REFERENSLISTA	44
----------------------	-----------

TRYCKTA REFERENSER	44
---------------------------	-----------

OTRYCKTA REFERENSER	45
----------------------------	-----------

INTERVJUER MED	45
----------------	----

Inledning och problemformulering

I Åtvidabergs kommun har man infört ett roterande chefskap där man har brutit med den traditionella bilden av en ensam kommunchef; istället består kommunchefskapet av en kommunchefsgrupp där fem individer roterar på posten som formell kommunchef med intervaller på två månader. När man inte innehar den positionen är man biträdande kommunchef. Kommuners organisering har historiskt sett varit reglerad av staten ända fram till 1990-talet. Det var under det decenniets första år en ny kommunallag inrättades, vilken skulle förändra kommuners möjligheter att själva verka för att effektivisera och omorganisera. Tidigare hade staten haft makt att bestämma över alla kommuners organisering, vilket reglerades genom lagstiftning av olika slag. I samband med den nya lagstiftningen fick kommuner möjlighet att själva utforma sin organisation.¹ Det som försvarade för kommuner tidigare, då dess frihet att bygga strukturer på egen hand var reducerad, var problematiken att ta hänsyn till olika kommuners storlekar i förhållande till organisering. Företagsekonomen Leif Jonsson och sociologen Sven-Inge Arnell behandlar i boken *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner* vikten av denna lagstiftning för enskilda kommuner:

Antalet invånare i kommunerna varierar från några tusen till drygt 750 000. Antalet anställda varierar kraftigt. Sådana och andra kommunsärskiljande förhållanden torde ha betydelse för hur man ordnar kommuners formella ledningsorganisationer, men har först under det senaste decenniet fått genomslag i den statliga styrningen.²

Ovanstående lagstiftning har utgjort en förutsättning för att Åtvidabergs kommun har kunnat bryta med den konventionella uppfattningen om hur en kommun ska struktureras. Därmed ligger det ett stort värde i att granska och analysera vilka positiva och negativa aspekter det roterande kommunchefskapet har medfört i den dagliga verksamheten där tjänstemän och politiker verkar. Det var med utgångspunkt i det vi beslutade oss för att fokusera på samspelet mellan de i kommunchefsgruppen och de politiskt verksamma inom Åtvidabergs kommun. Med samspel åsyftar vi de relationer och kontakter som bildas inom ramen för den kommunala organisationen. Vi avser således belysa de villkor och förutsättningar det roterande kommunchefskapet ger, och hur de tar sig uttryck i den dagliga verksamheten.

Att studera samspelet mellan kommunchef och politiker är intressant i sig på grund av den speciella karaktär kommunalt chefskap innehar, det vill säga att vara ledande tjänsteman i en politisk präglad miljö. Statsvetaren Agneta P. Blom skriver i boken *Kommunalt chefskap – En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* att ”denna relation är också en av samhällsvetenskapernas

¹ Leif Jonsson och Sven-Inge Arnell, *Att organisera kommuners ledning. Att förena svårförenliga institutioner!* (Nora, 2006), s. 9

² Ibid. s. 9

klassiska forskningsproblem.”³ Den tidigare forskningen som har behandlat kommunchefskap utgår från den traditionella strukturen med en kommunchef, vilket medför att man har förhållit sig till en organisationsstruktur som består av förvaltning, kommunchefskap och politik som tre bestämda arenor. Inom detta system är kommunchefens position relativt oklar, då han/hon kan sägas befinna sig i ett gränsland mellan politik och förvaltning. I boken *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* beskrivs kommunchefskapet på följande sätt:

Det är inte givet att de i det politiska sammanhanget har en slags medarbetarposition. Det är inte heller givet att kommuncheferna alltid har ett eget ansvarsområde med befogenheter i förvaltningssammanhang.⁴

Valet att använda makt som teoretisk ingång i föreliggande studie grundar sig i den säregna position kommunchefen har i kommunal verksamhet, som ovanstående citerade forskning antyder. Det finns en generell oklarhet över vilka maktaspekter som tillfaller en kommunchef i svenska kommuner sett till den konventionella kommunchefsstrukturen; därmed förefaller det för oss intressant att studera hur kommuncheferna och politikerna i Åtvidabergs kommun upplever maktrelationer inom ramarna för det roterande kommunchefskapet. Tillämpandet av ett maktperspektiv syftar också till att spetsa till och nyansera vår tolkning av den empiri vi behandlar i analysprocessen.

Syfte

Syftet är att belysa hur samspelet mellan de roterande kommuncheferna och de politiskt verksamma i Åtvidabergs kommun karaktäriseras av respektive part. Med samspelet menar vi de kontaktytor och den kommunikation som upprättas inom ramen för deras respektive yrkesroller. Med anledning av att kommunpolitiken är den högsta instansen i varje lokalt sammanhang, där de beslut som tas av politiker och sedan verkställs av förvaltningen ofta påverkar en stor skara kommuninvånare, är villkoren för samspelet mellan kommunchefer och politiker av stor vikt. Då den dagliga verksamheten i Åtvidabergs kommunhus präglas av ett tätt samarbete mellan kommunchefsgruppen och den politiska ledningsgruppen, finner vi det intressant att studera eventuella förändringar som detta roterande system medfört och om denna organisationsstruktur har orsakat maktförskjutningar mellan politik och förvaltning. Vi kommer därmed teoretiskt att utgå från ett maktperspektiv för att problematisera den betydelse det roterande kommunchefskapet har för detta samspel, och studera hur maktrelationerna formas mellan tjänstemän och politiker. Studien bygger på intervjuer med tjänstemän och politiker verksamma i Åtvidabergs kommun. Vi har intervjuat dessa personer med förhoppningar om att ta del av deras tolkningar och upplevelser av det roterande kommunchefskapet som fenomen; därmed vill vi

³ Agneta P. Blom, *Kommunalt chefskap – En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, 1994), s. 12

⁴ Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 53

understryka att denna studie bygger på våra informanternas subjektiva iakttagelser av deras livsvärldar.

Frågeställningar

- * Vad kännetecknar den inomgruppsliga strukturen av kommunchefsgruppen?
- * Vad karaktäriserar samspelet och bryggan mellan förvaltning och politik?
- * Hur formas maktrelationer mellan kommunchefsgruppen och den politiska ledningen, och hur tar de sig i uttryck i den dagliga verksamheten?

Disposition

Vi avser inledningsvis ge en sammanfattad bild av kommunens väsen, och hur tidigare forskning skildrat kommunchefspositionen och dess samspel med politiska aktörer. Detta görs under rubrikerna *Den kommunala organisationen* och *Tidigare forskning*. Därpå följer en *Maktdiskussion*, där vi gör en ansats att förklara maktbegreppets svårdefinierade karaktär och samtidigt motiverar de maktformer vi valt att förhålla oss till i analysprocessen. Sedan reflekterar vi kring de metodval vi gjort och redogör kort för forskningsförloppet under rubrikerna *Metod* och *Forskningsförlopp*. I *Analysverktyg* beskriver vi det fenomenografiska förhållningsätt vi har tillämpat i studien. Under den sista rubriken innan analysen, döpt till *Etik och urval*, behandlar vi etiska aspekter av studien och presenterar de informanter som har medverkat. I *Analys*, och till sist *Slutdiskussion*, presenterar vi och reflekterar kring den empiri vi samlat in under studiens gång.

Den kommunala organisationen

När vi överblickar tidigare forskning som gjort anspråk på att försöka definiera och avgränsa en kommuns verksamhetsområde, kan vi uttyda både vida och snäva begreppsförklaringar. Statsvetaren Jon Pierre sällar sig till det förra när han beskriver kommunen som ansvarig för två typer av övergripande funktioner: Den är dels en arena där politik praktiseras, ett rum för folkstyre och demokrati, dels en serviceleverantör, en ekonomisk och administrativ organisation.⁵ Vi anser dock att det finns fler aspekter av den kommunala verksamheten som inte är självklart inneboende i Pierres tudelning. Vi är mer i linje med den bild av kommunen som presenteras i *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö*, samt i *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!*, där kommunen anses fylla fyra separata funktioner som beskrivs här nedan:

⁵ Jon Pierre ”Den kommunala politiken: Problem eller lösning?”, i *Kommunal förvaltningspolitik*, red. Lennart J. Lundqvist & Jon Pierre (Lund, 1995) s. 97

Kommunen som

Sambällsaktör: En del av kommunens syfte är att arbeta med infrastrukturella frågor. Det är en kollektiv service som omfattar både traditionella kommunikationer såsom vägar, järnvägar och flygplatser, vatten och avlopp, samt mer modernare förbindelser inom bland annat informationsteknologi.

Tjänsteleverantör: Denna service är individuell i den meningen att den riktar sig till enskilda medborgare. Kommunen verkar huvudsakligen som tjänsteleverantör inom barnomsorg, skola och äldreomsorg. Termen tjänsteleverantör syftar på att kommunen inte alltid är producent av tjänsterna, utan att de även kan läggas ut på entreprenad och dylikt.

Myndighet: Kommuners myndighetsutövande sker inom en rad olika områden, men det är i synnerhet utifrån den sociala sektorns lagstiftning som kommunen agerar. Hit hör bland annat hantering av socialbidrag samt omhändertagandet av barn och missbrukare. Kommuners myndighetsutövning är tätt sammankopplad med tjänsteproduktionen i den aspekten att myndighetsbeslut kan betinga kommunala tjänster.

Medborgarnas intresseorganisation: Kommunen utgör även ett forum för lokal demokrati där politiken praktiseras. Kommunen har en uppgift att vara medborgarnas intresseorganisation, och det är just närheten mellan medborgare och politiker som skiljer kommuner från landsting och statliga institutioner.⁶

I en offentlig hierarki där staten är det högsta organet, befinner sig kommunen längst ner. Direktiv och åligganden skjuts nedåt med kommunen som sista anhalt, vilken alltid har det yttersta ansvaret för samtliga individer som vistas inom dess rumsliga domän. Vård, skola och omsorg, tre serviceområden de flesta svenska medborgare nog skulle medge hör till de viktigaste hörnstenarna inom den offentliga sektorn, ligger alla inom kommunens ansvar. Delar av dessa verksamhetsområden, exempelvis gymnasieskolan, låg tidigare på högre instansers bord, men har ganska nyligen integrerats i kommuners verksamhet. Elisabeth Sundin, professor i företagsekonomi, använder termen *diversifierad* för att beskriva den kommunala expansionen i uppgifter och ansvar. Hon menar att "kommunerna kan beskrivas som stora konglomerat bestående av flera organisationer med delvis motstridande mål", något som har lett till att den största arbetsgivaren i kommuner i många fall är kommunen själv - vilket är en realitet i bland annat Åtvidaberg.⁷ De ekonomiska effekterna är helt klart signifikanta med bakgrund av att skattemedel huvudsakligen utgör den resurskälla kommuner befogar över. Sundin leder oss här in på kommunchefens säregna position:

⁶ Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 26 ff.

⁷ Elisabeth Sundin, "Kommuner – mycket speciella organisationer", i *Kommunledning och samhällsutveckling*, red. Leif Jonsson (Lund 2006) s. 204 ff..

Att vara verksam i den offentliga sektorn under dessa betingelser är svårt. Man ser behoven men får inte medel att tillfredsställa dem. Att vara ledare inom kommunala organisationer som har att hantera dessa motsägelsefulla krav är kanske de svåraste positioner som idag finns på svensk arbetsmarknad.⁸

Vi ska härnäst se hur tidigare studier och forskning behandlar det kommunala chefskapet och de komplexa förhållandena det är en del av.

Tidigare forskning

Vi inriktar oss uteslutande i denna studie mot svensk forskning med bakgrund av att det finns en hel del skrivet om chefskap i svenska kommuner; både litteratur som är inriktad på de politiska processerna inom kommuner, och litteratur som behandlar tjänstemannaorganisationen, samt givetvis litteratur som förenar arenorna. I synnerhet utgör *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* en detaljerad beskrivning av kommunchefskapets väsen. Kommunchefers position uttrycks där vara speciell i en rad olika avseenden. Kommunchefen agerar mot två arenor: den politiska och den förvaltningsorienterade.⁹ I det sammanhanget beskrivs kommunchefens position som tämligen diffus, då kommunchefen inte med säkerhet har ett specifikt ansvarsområde. Positionens karaktär är istället rörlig och obestämd, och differensen mellan olika kommunchefers ansvar uppges bero på att positionen i sig är en definition av det aktuella politiska uppdrag som för tillfället hanteras.¹⁰ Att kommunchefen arbetar med den politiska ledningen som uppdragsgivare beskrivs även utgöra distinktionen mellan kommunchefskapet och den traditionella innebörden av en chefsposition.¹¹

Boken är produkten av ett samarbete mellan forskare från Arbetslivsinstitutet i Norrköping och Linköpings Universitet, samt kommunchefer verksamma i Södermanland, Småland och Östergötland, och beskriver det kommunala chefskapets särart. En av författarna till boken, företagsekonomen Leif Jonsson, återkommer även i andra alster relevanta för vår studie, däribland *Kommunstyrelseförankring. Kommunledare med politisk förankring*, vilken är som en tvillingbok till *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* riktad mot den politiska arenan i en kommuns verksamhet. Denna bok är en respons på det som författaren upplever vara en brist på kunskap om villkoren för en kommunstyrelseordförandes arbete. Den beskriver olika aspekter av kommunstyrelseordförandes ledningssituation och praktiska arbete.¹² De kommunstyrelseordförandena Jonsson har intervjuat betonar det nödvändiga i att de har en god kommunikation och ett liknande förhållningssätt till kommunrelaterade frågor och problem som

⁸ Ibid. s. 205 ff.

⁹ Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 41

¹⁰ Ibid. s. 52 ff.

¹¹ Ibid. s. 49

¹² Leif Jonsson, *Kommunstyrelseordförande. Kommunledare med politisk förankring* (Nora 2003), s. 11 ff.

kommunchefen.¹³ I resultatdelen framhåller Jonsson att det mest grundläggande för kommunstyrelseordförande är att just leda kommunstyrelsen:

Hur det sköts är nämligen av stor betydelse för dels uppdraget att leda kommunen som politisk organisation, dels uppdraget att leda kommunen som samhällsaktör. Via uppdraget att leda kommunstyrelsen skaffar sig dess ordförande mandat att sköta de båda andra kommunledande uppdragen.¹⁴

Statsvetaren Agneta P. Blom studerar i sin avhandling *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* förhållandena mellan cheftjänstemän och politiker. Syftet med denna studie är att utifrån kvalitativa intervjuer belysa vad som karaktäriserar den kommunala tjänstemannarollen och dess ansvar i förhållande till politiken.¹⁵ I synnerhet handlar studien om vad förvaltningschefens roll innebär, och då i synnerhet i förhållande till politiken. Blom menar, på basis av sin empiri bestående av kommunchefers och politikers utsagor, att den klara uppgiftsfördelningen mellan politik och cheftjänstemän, det vill säga politikens direktiv och tjänstemännens verkställande, kan förändras i samband med det som Blom beskriver som en utveckling där förvaltningscheferna i allt högre grad får en mer självständig och stark roll i den kommunala verksamheten, istället för att enbart vara kommunpolitikens tjänare, som hon uttrycker det. Hennes resultat pekar på att det finns en relation mellan politiker och förvaltningschefer som präglas av en obalans på kommunal nivå. Istället antyder hon, tämligen radikalt, att kommunalpolitiker befinner sig i underläge i samspelet med förvaltningschefer.¹⁶

Företagsekonomen Örjan Högberg har skrivit avhandlingen *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap*. Ovanstående beskrivning av att kommunchefens position kan uttryckas som diffus stärks även av Högberg när han analyserar kommunalt chefskap i ett maktperspektiv. Han kommer i sin studie fram till en rad aspekter som gör att kommunchefsrollen och dess befogenheter kan uppfattas som oklara. Utifrån Högbergs datainsamling genom intervjuer beskriver han att kommunchefer uppfattar sitt ledningsarbete sammanlänkat med den politiska makten med anledning av att politikerna verkar som uppdragsgivare. Han skriver att: ”Enligt den svenska förvaltningstraditionen ska politiker fatta beslut och tjänstemännen verkställa dem”, men fortsätter sedan: ”maktrelationen mellan politiker och tjänstemän förefaller inte vara så enkel som att de förstnämnda bestämmer och de sistnämnda står med mössan i handen och lydigt gör vad de blir tillsagda att göra”.¹⁷ På basis av sin empiri upplever Högberg en spänning mellan politiker och tjänstemän, vilken är en konsekvens av att många politiker anser att deras maktrelation till

¹³ Ibid. s. 64 ff.

¹⁴ Ibid. s. 137 ff.

¹⁵ Agneta P. Bloom, *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, 1994), s. 19

¹⁶ Ibid. s. 164 ff.

¹⁷ Örjan Högberg, *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, 2007), s. 201

icke-förtroendevalda tjänstemän är skev.¹⁸ Hans informanter uttrycker även att varken kommunallagen eller kommunen som arbetsgivare ger några klara direktiv som fastställer kommunchefens befogenhetsram.¹⁹

Även om kommunchefspositionen kan uppfattas som diffus menar Högberg att det går att utkristallisera kommunchefers maktbas. Han presenterar tre typer av maktaspekter tillhörande denna chefsroll, vilka är *centralitet*, *kontroll över kritiska resurser* och *närhet till den exekutiva makten*.²⁰ Högberg beskriver dessa på följande sätt:

Centralitet möjliggör för innehavaren av kommunchefspositionen att kontrollera kommunens sammanlagda arbetsflöde eftersom kommunledningskontoret, i egenskap av kommunstyrelsens förvaltning, är sammanlänkad med alla andra enheter i kommunen. *Kontroll över kritiska resurser* möjliggör för innehavaren av kommunchefspositionen att övervaka de resurser som politiker är beroende av för att genomföra de politiska intentionerna. *Närhet till makt* innebär att kommunchefen befinner sig i en kommunövergripande position och följaktligen i en omedelbar fysisk närhet och access till den kommunövergripande exekutive politiska ledningen.²¹

En liknande diskussion kring samspelet mellan politiker och tjänstemän som vi presenterar genom Högberg förs i boken *Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*, som är skriven av Anders Källström och Rolf Solli, båda ekonomie doktor. De diskuterar utifrån kvalitativa intervjuer och tidigare forskning perspektivet på den acceptans tjänstemän måste ha i förhållande till politikers formella beslutsposition:

Om politiker inte skulle få denna acceptans från tjänstemännen, har de två alternativ att välja mellan. Antingen kan de ompröva avsedda eller redan fattade beslut, eller så kan de byta ut tjänstemännen.²²

Vad Källström och Solli här beskriver är vikten av att tjänstemän och politiker är medvetna om och accepterar sina roller, det vill säga att tjänstemän verkar för att praktiskt verkställa de formella politiska besluten.

¹⁸ Ibid. s. 201

¹⁹ Ibid. s. 168

²⁰ Ibid. s. 169

²¹ Ibid. s. 177

²² Ander Källström & Rolf Solli, *Med takt och taktik. Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Göteborg, 1997), s. 19

Maktdiskussion

En del av våra frågeställningar behandlar frågan om hur maktförhållanden fungerar i det roterande chefskapet. Makt, det vill säga teorier om makt, är ett perspektiv vi avser att använda oss av under studien. Genom att belysa det roterande kommunchefskapets villkor och konsekvenser för tjänstemän och politiker i Åtvidabergs kommun genom ett maktperspektiv, hoppas vi kunna få ett större djup, och skapa en större nyansrikedom, i det slutgiltiga resultatet. Vi tror, precis som vi skrev i inledningen, att det kan tillföra en dimension till i analysprocessen med anledning av att kommunchefskapet är en position där aspekter av makt förekommer på olika nivåer och i olika riktningar.

Syftet med denna maktdiskussion är att förmedla en bild av hur vi väljer att tolka begreppet *makt*. Diskussionen om vad makt är, och på vilket sätt begreppet kan tillämpas, har varit kontroversiellt och omstritt. En del teoretiker är av meningen att det aldrig kommer nås konsensus om en begreppslig definition, medan andra anser att makt kan verka som ett vetenskapligt analysverktyg.²³ Som forskare tvingas man då att definiera maktbegreppet för den aktuella studien, och den definitionen kan både vara snäv och vid till sin karaktär. I antologin *Maktbegreppet* förespråkar statsvetaren Olof Petersson det senare, då en mer generell definition av makt leder till ett mer konsekvent språkbruk, och kan användas på skilda sociala situationer.²⁴

Definition av begreppet makt

Ett av de mest centrala problemen när man talar om makt är hurvida det ska betraktas som något man innehar, eller något som utövas i en specifik social situation. Petersson förespråkar det senare:

För de flesta socialvetenskapliga analyser är det mer fruktbart att betrakta makt som ett relationsbegrepp. Makt blir därmed något som karaktäriserar, inte en aktör, men väl relationen mellan (två eller flera) aktörer. Aktörer kan här vara individer eller olika slag av kollektiv. För att kunna tala om makt krävs då åtminstone tre saker: två aktörer och en handling eller händelse. En aktör har makt över en annan med avseende på ett visst fenomen. Makt är här ett sätt att karaktärisera och förstå sociala relationer.²⁵

Även den franska teoretikern Michel Foucault förstår makten som en relation mellan människor - något som utövas i ett växelspel från oräkneliga håll. Foucault lägger stor vikt vid att makt aldrig är något som förvärfvas och innehas, utan består av ett styrkeförhållande med otaliga konfrontationspunkter.²⁶ Sociologen Steven Lukes är inne på samma linje när han definierar makt som "A utövar makt över B när A påverkar B på ett sätt som strider mot B:s intressen", och ger

²³ Olof Petersson, "Introduktion", i *Maktbegreppet*, red. Olof Petersson (Stockholm, 1987), s. 7

²⁴ Ibid. s. 8

²⁵ Ibid. s. 10

²⁶ Magnus Hörnqvist, *Foucaults maktanalys* (Stockholm, 1996), s. 28 ff.

kritik till maktforskning som koncentrerar sig på ”makt att” och väljer att förbise ”makt över”. Lukes menar att vi då frångår det som är det essentiella – att makt utövas över andra människor.²⁷

Sociologen Dennis H. Wrong för i *Power. Its forms, bases and uses* en nyanserad och trovärdig diskussion kring makt. Hans definition av begreppet lyder: ”Power is the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others”.²⁸ Det är genom hans definition av makt och dess olika aspekter vi i huvudsak avser analysera och problematisera vår empiri. Det intressanta med Wrong är, som Örjan Högberg också diskuterar i *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap*, att han gör en ansats att kombinera ”makt över” med ”makt att”. Wrongs syfte är inte att införliva dem i varandra, utan att påvisa att de båda kan ingå i begreppet som två skilda delar.²⁹ Detta leder honom in på en intressant reflektion där han diskuterar kring att engelskans *power* och tyskans *macht* (vilket är synonymt med svenskans *makt*) både refererar till makt som en kapacitet och en konkret utövning, medan man i franskan har termerna *puissance* för det förra och *pouvoir* för det senare. Det är en uppdelning han föredrar och beklagar med anledning av det att den inte tillämpas i engelskan.³⁰ Mer konkret är ”makt över” för Wrong en asymmetrisk social relation där maktbäraren (*power holder*) utövar makt över maktsubjektet (*power subject*) och den mänskliga relationen präglas av potentiell konflikt. ”Makt att” åsyftar kapaciteten att handla, och är alltså skilt från själva utövandet. Det är rimligt att föreställa sig att en kung fortfarande innehar makt fastän han ligger och sover.³¹ Efter att ha gett sin definition av begreppet makt, fortsätter Wrong med att urskilja fem potentiella problemområden där konceptet av makt behöver diskuteras. Här följer en sammanfattad version av dessa:

Intentionalitet

För att makt överhuvudtaget ska verka som ett användbart begrepp behöver det särskiljas från social kontroll i allmänhet. I all social interaktion uppbringas effekter som inte är avsiktliga, men även om dessa har noterbara konsekvenser på den sociala omgivningen bör de enligt Wrong särskiljas från den avsiktlighet som är inneboende i begreppet makt. Att inbegripa allt inflytande över andra individer oavsett intention vore att belysa onödigheten av makt som ett separat koncept. Alla agenter är delar av sociala sammanhang där normer och värderingar verkar som en social kontroll. Således utövas makt enbart när de förutsedda konsekvenserna av ens handling infrias.³²

²⁷ Steven Lukes, *Maktens ansikten* (Göteborg, 2008), s. 42 ff.

²⁸ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, 1995), s. 2

²⁹ Örjan Högberg, *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, 2007), s. 67

³⁰ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, 1995), s. 9 ff.

³¹ Ibid. s. 1 – 20

³² Ibid. s. 3 ff.

Effektivitet

I de fall då de avsiktliga konsekvenserna av en handling inte uppfylls, konfronteras vi med ett maktfel, eller en maktfrånvaro, som utgör en kollaps i maktrelationen. Det faller sig naturligt att makt enbart utövas när mätbara effekter kan urskiljas.³³

Maktens fördoldhet

Om maktens fördoldhet skriver Wrong:

When power is regarded as a capacity, therefore, and when it is understood to include B's acts based on the anticipations of A's reaction to them, the distinction between latent or manifest, or potential and actual, is implicit in the very definition of power. [...] If an actor is believed to be powerful, if he knows that others hold such a belief, and if he encourages it and resolves to make use of it by intervening in or punishing actions by others who do not comply with his wishes, then he truly has power and his power has indeed been conferred upon him by the attributions, perhaps initially without foundation, of others.³⁴

Här reser sig återigen frågan huruvida makt är något som en agent besitter eller något som utövas i sociala relationer, och som vi tidigare skrev är makt hos Wrong ett dispositionellt begrepp som hänvisar till en kapacitet. Precis som citatet ovan antyder, ingår båda sidorna av distinktionen mellan latent och manifest makt, eller ”makt att” och ”makt över”. Det är dock viktigt att påpeka att makt alltid får sin innebörd som social relation hos Wrong.³⁵

Balans och asymmetri i maktrelationer

Denna aspekt av makt är högtintressant med hänseende till samspelet mellan kommunchefer och politiker i Åtvidaberg. Wrong skriver:

Power relations are asymmetrical in that the power holder exercises greater control over the behavior of the power subject than the reverse, but reciprocity of influence - the defining criterion of the social relation itself - is never entirely destroyed except in those forms of physical violence which, although directed against a human being, treat him as no more than a physical object.³⁶

Makt är i detta avseende inte enkelriktad. Om vi ser på företeelser i omvärlden strikt hierarkiskt, förbiser vi det spektrum av relationer som finns mellan individer eller grupper där maktrelationer på olika nivåer förkommer och har en balanserande verkan. Det är dock inte tal om fullkomlig jämlikhet, ty då skulle politik och makt inte existera. Wrong fortsätter:

³³ Ibid. s. 5 ff.

³⁴ Ibid. s. 8

³⁵ Örjan Högberg, *Maktlösa maktbavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, 2007), s. 64.

³⁶ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, 1995), s. 10

Asymmetry exists in each individual act-response sequence, but the actors continually alternate the roles of power holder and power subject in the course of their interaction. In a stable social relation (where there is recurrent interaction between the parties rather than interaction confined to a single occasion) a pattern may emerge in which one actor controls the other with respect to particular situations and spheres of conduct - or 'scopes', as they have often been called - while the other actor is regularly dominant in other areas of activity.³⁷

Med ovanstående resonemang beaktat är det av stort intresse att belysa hur maktens asymmetri tar sig uttryck i samspelet mellan kommunchefer och politiker, och huruvida det finns olika nivåer där maktrelationerna tar sig uttryck på olika sätt.

Naturen hos av makt orsakade effekter

Wrong frågar sig följande: Om A inte förmår ändra B:s uppförande, men väl hans sinnesstämning och attityder, har han då tillämpat makt? Svaret ligger i den första av de fem faktorer vi här presenterar: om A:s intention är att ändra B:s sinnesstämning och attityder snarare än hans uppförande och gör det i den tilltänka utsträckningen och med det tilltänkta resultatet, då har A onekligen makt över B. Andra, oavsiktliga konsekvenser är inte relaterade till makt.³⁸

Ovanstående fem punkter är således försök av Wrong att tackla de problem som följer av hans definition av makt. I en ansats att mäta makt, eller att göra makt mer kvantifierbart, presenterar han sedan tre variabler som han hämtar från den franska filosofen Bertrand de Jouvenel. För det första frågar han sig hur vidsträckt (*extensiveness*) en maktrelation är. En maktrelation mellan två individer är i det avseendet snäv, medan staters maktrelation till sin befolkning är vid. För det andra begrundar han omfattningen (*comprehensiveness*) hos en maktrelation. I hur många spelrum (*scopes*) tar den sig i uttryck; hur stort är det totala maktinflytandet? Den sista variabeln behandlar intensiteten (*intensity*). Wrong tolkar de Jouvenel på följande sätt:

If I understand correctly de Jouvenel's brief discussion of this attribute, he has in mind the range of effective options open to the power holder within each and every scope of the power subject's conduct over which he wields power. What limits are there to the actions which the power holder can influence the power subject to perform? [...] What intended effects sought by the power holder will be resisted, producing, at least initially, a breakdown of the power relation?³⁹

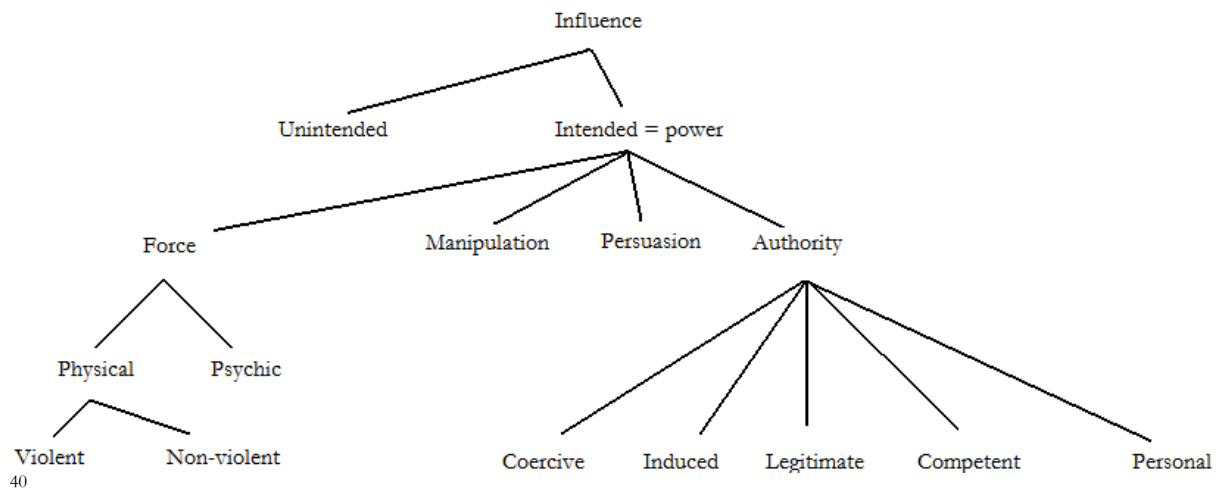
³⁷ Ibid. s. 10 ff.

³⁸ Ibid. s. 13 ff.

³⁹ Ibid. s. 14 - 20

Maktens former

Följande modell påvisar fyra olika förgreningar av makt:



Dessa, styrka (*force*), manipulation (*manipulation*), övertalning (*persuasion*) och auktoritet (*authority*) är alla distinkta former av makt, menar Wrong.⁴¹ Dock är det i huvudsak övertalning och två varianter av auktoritet vi avser att förhålla oss till i denna studie, med motiveringen att det är genom dessa vi uppskattar att det är som mest intressant att belysa maktförhållandena mellan kommunchefer och politiker i Åtvidabergs kommunhus. Därmed är det de tre maktformer vi kommer redogöra grundligast för, men då även de andra kan visa sig betydelsefulla som maktformer i vissa sammanhang presenterar vi här nedan hela Wrongs maktspektrum:

Styrka (*Force*) åsyftar i huvudsak fysisk styrka, och innebär att man frihetsberövar en annan individ. Maktformen reducerar människan till inget annat än ett objekt, och har sin ytterlighet i rent våld.⁴²

Manipulation (*Manipulation*) förekommer när B inte är medveten om A:s intentioner att utöva inflytande på honom, men A faktiskt får B att följa hans önskningar, och med anledning av B:s ovetande inför A:s intentioner är det osannolikt att B gör motstånd; tvärtom kan lyckad manipulation stimulera känslan av fri vilja och frammana egna initiativ.⁴³

⁴⁰ Ibid. s. 24

⁴¹ Ibid. s. 21 - 24

⁴² Ibid. s. 24 ff.

⁴³ Ibid. s. 28 ff.

Övertalning (*Persuasion*) definieras enligt följande:

Where A presents arguments, appeals or exhortations to B, and B, after independently evaluating their content in light of his own values and goals, accepts A's communication as the basis of his own behavior, A has successfully *persuaded*.⁴⁴

Wrong väljer att klassificera övertalning som en maktform med anledning av att det är just ett medel för att uppnå en önskad effekt hos en annan individ (han diskuterar en del om att övertalning saknar den asymmetri vi redogjorde för här ovan, men väljer alltså ändå att betrakta det som en maktform). Övertalning förekommer i alla möjliga sammanhang, och baseras på motpartens acceptering av övertalarens kommunikation. Det är på så sätt en fredlig och icke-auktoritär maktform där maktsubjektet inte inskränks i sitt val att acceptera eller avböja; därmed är det potentiellt den maktform som löper minst risk i att utnyttas i osämja.⁴⁵

Både i de politiska ledningsgruppsmötena som äger rum på måndagar, och i kommunchefsgruppens möte varje tisdag, förekommer det bland annat diskussioner om hur ärenden ska behandlas, vilken riktning man ska ta i vissa frågor, och hur man ska bemöta olika problematiker. Trots att de två grupperna skiljer sig i den aspekten att fyra av de fem kommuncheferna formellt sett inte ska ha några avvikelser i maktbefogenheter mellan sig, medan det är en tydlig hierarki mellan politikerna, tror vi att övertalning har möjlighet att utgöra ett viktigt maktverktyg i båda kontexterna.

Tvingande auktoritet (*Coercive authority*) uppnås när B är övertygad om att A både har kapaciteten och villigheten att använda styrka emot honom. Exempelvis när stater manifesterar sin vapenarsenal genom att publicera tester av deras destruktivitet och på så sätt både påverkar sitt förhållande till den egna befolkningen och till externa kontakter.⁴⁶

Belönande auktoritet (*Induced authority*) är tvingande auktoritets motsats och åsyftar A:s löfte om att B ska få en belöning om han utför en handling önskad av A. Wrong har dock en förbehållning:

Authority by inducement can properly be said to only characterize relationships in which one party submits 'voluntarily' to the employer's commands in return for economic rewards well above sheer subsistence needs.⁴⁷

⁴⁴ Ibid. s. 32

⁴⁵ Ibid. s. 32 ff.

⁴⁶ Ibid. s. 41 ff.

⁴⁷ Ibid. s. 44 ff.

Legitim auktoritet (*Legitimate authority*) kan skämtsamt sägas vara den onda varianten av övertalning, då den är ignorant för maktsubjektets resonering:

Legitimate authority is a power relation in which the power holder possesses an acknowledged *right to command* and the power subject an acknowledged *obligation to obey*. The *Source* rather than the *content* of any particular command endows it with legitimacy and induces willing compliance on the part of the person to whom it is addressed.⁴⁸

Legitim auktoritet baseras på vedertagna normer som inte enbart är kända för de två parterna, utan delas av människor i ett större sammanhang. Det är med bakgrund av att Sverige har en specifik, offentlig organisationsstruktur, och att landets medborgare till största del accepterar den, som kommunstyrelseordförande erhåller legitim auktoritet gentemot de andra i kommunstyrelsen, och kommunchefen gentemot förvaltningsorganisationen. Med legitim auktoritet åtnjuter maktbäraren vissheten i att maktsubjektet är medveten om att han eller hon bryter mot accepterade, samhälleliga normer om han eller hon inte hör samman direktiv; detta oavsett maktsubjektets tyckande om direktivet i sig. Wrong menar att legitim auktoritet skapar en långt större tillförlitlighet avseende beräknade reaktioner än någon annan maktform: "[...] just as internalized social norms ensure more reliable conformity than norms the observance of which is more dependent on situational sanctions or *ad hoc* negotiation over their meaning and applicability".⁴⁹

Kompetent auktoritet (*Competent authority*) är en maktform som Wrong är förvånad över att den inte har behandlats utförligare av andra maktteoretiker, med tanke på att maktformen tidigt i den västerländska tanketraditionen framställdes som den ideala auktoriteten. Han definierar kompetent auktoritet enligt följande:

Competent authority is a power relation in which the subject obeys the directives of the authority out of belief in the authority's superior competence or expertise to decide which actions will best serve the subject's interests and goals.⁵⁰

Essensen i kompetent auktoritet ligger i dess fokus på subjektets övertygelse (eller skepsis, men då fallerar maktrelationen) om källans expertis, snarare än att maktrelationen uppehålls av hierarkiska positioner. Kompetent auktoritet ligger i det här avseendet onekligen nära övertalning, och Wrong beskriver just kompetent auktoritet som den mest eftersträvarsvärda auktoritetsformen med anledning av att den starkt påminner om övertalning. Men medan det emellertid är innehållet i övertalningen som får maktsubjektet att acceptera maktbärarens

⁴⁸ Ibid. s. 49

⁴⁹ Ibid. s. 49 ff.

⁵⁰ Ibid. s. 53

önsknings, är det alltså subjektets övertygelse om källans goda kunskap som indikerar att det handlar om kompetent auktoritet. Det blir en form av auktoritet just med anledning av att maktrelationen är sprungen ur källan, eller maktbäraren.⁵¹ I kommunala sammanhang, där kunskapsområdet är otroligt brett på basis av förvaltningarnas olika karaktär, anser vi kompetent auktoritet har potential att verka som en intressant maktingång.

Personlig auktoritet (*Personal authority*) uppkommer när subjektet lyder för att tillfredsställa en annan person enbart med anledning av att dennes personliga kvalitéer. Wrong beskriver prototypen av personlig auktoritet som den mellan älskaren och den älskade när den förra uttrycker 'your wish is my command' och agerar i enlighet med det.⁵²

Metod

För att förstå hur maktrelationer uttrycks inom det roterande kommunchefskapet i Åtvidaberg kan vi motivera vårt användande av kvalitativa intervjuer med att det är informanternas personliga uppfattningar av den verklighet de är en del av vi vill undersöka; eftersom vi i denna studie undersöker en organisationsstruktur som är unik i svenska sammanhang följer det naturligt att vi vill inrikta oss på de individer som har de mest centrala rollerna inom det roterande kommunchefssystemet. Deras uppfattningar av aspekter sprungna ur det roterande kommunchefskapet torde enligt vår uppfattning vara det som bäst lägger grunden för en analys. Likväl tror vi maktens dimensioner bäst förstås i ett specifikt sammanhang och hur den verkar i samspelet mellan kommunchefer och politiker på bästa sätt, när man inriktar sig på de parter som är ytterligheterna i en maktrelation.

Vi har använt oss av en semistrukturerad intervjuform, vilket innebär att vi inför intervjuerna formulerade ett antal huvudfrågor, en så kallad intervjuguide. Huvudfrågorna var ganska öppna och allmänna i sin karaktär för att främja en intervjusituation där informanten till stor del styrde riktningen av intervjuens innehåll. På så sätt hoppades vi att informanterna ohindrat kunde betona det de ansåg vara relevant och betydelsefullt i deras yrkesroller. De följdfrågor vi sedan ställde syftade till att ha en fördjupande effekt på de teman vi rörde oss inom. Då den kvalitativa intervjun är en social interaktion mellan intervjuaren och de intervjuade bestämde vi oss för att utföra intervjuerna tillsammans, det vill säga att vi båda medverkade vid alla intervjutillfällen. Detta ansåg vi betydelsefullt just med anledning av att intervjun är en social miljö, där olika situationer under intervjun kan påverka dess innehåll. Intervjuaren styr detta innehåll, vilket gör att intervjuens art är beroende av forskarens definition av intervjusituationen och de följdfrågor forskaren ställer.⁵³ Genom att vi båda närvarat vid samtliga intervjuer har vi kunnat läsa av varandras tolkningar och på så sätt skapat en kontinuitet i vår insamlade empiri. Om vi hade delat

⁵¹ Ibid. s. 52 - 60

⁵² Ibid. s. 60 ff.

⁵³ Steinar Kvale, *Den kvalitativa forskningsintervjun* (Lund, 1997), s. 118 ff.

upp intervjuerna mellan oss hade det funnits en risk för diskontinuitet, på så sätt att materialet hade kunnat spreta åt olika håll och bli mindre enhetligt, vilket hade kunnat försvåra tolkningen av empirin.⁵⁴

Forskningsförlopp

Under studiens gång har vi haft en kontaktperson i Åtvidabergs kommun som fungerat som en länk mellan oss och våra informanter, på så sätt att han har samordnat datum då vi har haft möjlighet att intervjua kommunchefer och politiker. Denne kontaktperson har därmed underlättat tillträdet till forskningsfältet. Vårt första intervjutillfälle ägde rum den 23/3-10, då tre av kommuncheferna intervjuades. Under onsdagen och torsdagen den 7:e och 8:e april utförde vi samtliga fem intervjuer med de kommunpolitiker som var aktuella för vår studie. Våra två sista informanter träffade vi den 4:e och 6:e maj, och de två intervjuerna utgjorde det sista ledet i vår empiriinsamling. Parallellt med intervjuerna bekantade vi oss med tidigare studier, forskning och litteratur som vi hoppades skulle vara användbara som referenspunkter i vår studie för att belysa och nyansera våra egna resonemang om samspelet mellan kommunchefer och politiker. Transkribering av intervjuerna skedde också allteftersom empirin insamlades. Vårt mål var att när den sista intervjun genomförts och transkriberats, i princip enbart ha analysen och slutdiskussion kvar att utforma i ett led att få en tidsmässig optimering i forskningsprocessen.

Analysverktyg

Ett fenomenografiskt förhållningsätt

Fenomenografien är i synnerhet intressant för oss med anledning av att den intresserar sig för människors uppfattningar av företeelser i omvärlden. Vår studie inriktar sig just på Åtvidabergs kommunchefer och politiker och deras uppfattning av vissa aspekter som en potentiell följd av det roterande kommunchefskapet. Fenomenografien utgör i det här sammanhanget ett användbart analysverktyg för oss då den är ett sätt för oss att skapa förståelse för informanternas utsagor och en möjlighet till insikt och analys av deras uppfattningar av den sociala praktiken. Eftersom det är informanternas uppfattning som är i centrum, är begrepp som *sanning* och *falskhet* ovidkommande inom fenomenografien. Vi kommer att belysa hur våra informanter tolkar ett givet fenomen. Därmed ligger fenomenografien inom en socialkonstruktivistisk och hermeneutisk kunskapstradition - meningen hos objekt konstitueras alltid genom mänsklig tolkning, eller som Michael Uljens uttrycker det i *Fenomenografi – forskning om uppfattningar*: ”I fenomenografien betonas att erfarenheten är den grund utifrån vilken uppfattningen skapas och att verkligheten konstitueras av uppfattandet.”⁵⁵ Uljens, som utförligt behandlat fenomenografien, beskriver fenomenografins praktik i sex steg:

⁵⁴ Utöver insamlingen av material så är även hela skrivprocessen genomförd tillsammans. Vi är bådadera involverade i varje del av denna studie.

⁵⁵ Micheal Uljens, *Fenomenografi – forskning om uppfattningar* (Lund, 1989), s. 14

1. Företeelse i omvärlden.
2. En eller flera aspekter av företeelsen väljs ut.
3. Intervjuer om individers uppfattningar av företeelsen eller det aktuella problemet.
4. De bandade intervjuerna (utsagorna om uppfattningen) skrivs ut på papper.
5. Analys av de skriftliga utsagorna.
6. Analysen resulterar i beskrivningskategorier.⁵⁶

Steg ett kan i vårt fall ses som det roterande kommunchefskapet i Åtvidaberg, varpå steg två utgör den inriktning vi har på samspelet mellan kommunchefer och politiker. Genom de kvalitativa intervjuerna tar vi sedan del av kommunchefernas och politikernas uppfattningar om det roterande kommunchefskapet, precis som steg tre beskriver. De beskrivningskategorier som bildar det sjätte steget eftersöks i jämförelser mellan likheter och skillnader i informanternas uppfattningar, där åtskilda grupper bildas med namn som i så hög grad som möjligt reflekterar gruppens meningsinnehåll.⁵⁷ För att ge läsaren en god inblick i det tillvägagångssätt fenomenografin förespråkar och som vi har tillämpat, kommer vi härnäst presentera den praktiska tillämpningen mer utförligt.

Fenomenografi i praktiken

Den fenomenografiska analysmodell vi har använt oss består av sju steg med syftet att höja validiteten i analysen.⁵⁸ Det första steget i vår process var att bekanta oss med det empiriska materialet genom inläsning och anteckningar. Därpå tog analysen vid, där vi försökte utskilja de mest betydelsefulla utsagorna som vi sedan organiserade för att få en tydlig överblick av de olika passager som är mest signifikanta för studien. I ett tredje steg började vi jämföra de passager som vi plockat ut för att belysa skillnader och likheter i materialet. Dessa skillnader och likheter grupperades sedan för att kunna relateras och jämföras mot varandra, varpå kategorierna artikulerades, vilket innebär att vi definierade likheter, och när dessa vägde tyngre än skillnaderna bildade de en kategori. Denna process kan behöva upprepas till dess att man har fått en tydlig struktur på kategoriseringen, vilket var fallet för oss. I ett sjätte steg namngav vi kategorierna, på ett sätt att namnen reflekterade innehållet, och att det mest signifikanta i materialet framträder. Slutligen påbörjade vi en kontrastiv fas, som innebar att vi granskade de olika kategorierna för att om möjligt föra samman vissa och därmed göra dem mer uttömmande.

⁵⁶ Ibid. s. 10 ff.

⁵⁷ Ibid. s. 11 ff.

⁵⁸ Lars Ove Dahlgren & Kristina Johansson, "Fenomenografi", i *Handbok i kvalitativ analys*, red. Andreas Fejes & Robert Thornberg (Stockholm, 2009), s. 127-133

Etik och urval

Med anledning av att de informanter som deltagit i denna studie gör det på basis av sina yrkesroller, finns det utrymme för en diskussion om huruvida vår studie är etiskt känslig eller inte. I det sammanhanget skulle möjligtvis vårt studieområde vid en första anblick inte te sig etiskt känsligt i någon större utsträckning, på grund av att kommunchefer och politiker är offentliga personer på basis av sina yrken, och de frågor vi ställt dem just behandlar deras dagliga arbete. Men när vi beaktar att vi i denna studie har ett fenomenografiskt analysverktyg som grundar sig på informanternas egna reflektioner om företeelser och fenomen i omvärlden, som kan resultera i vitt skilda tankar och åsikter om hur saker är eller bör vara, så finns det fundament för etiskt beaktande. I synnerhet kan det skada relationen mellan kommunchefer och politiker, då det inom varje kommunal kontext finns förställningar om vad som bör tillskrivas kommunchefskapet respektive politiken.

I ett led att garantera informanternas etiska säkerhet har vi i vår studie förhållit oss till de forskningsetiska principerna för humanistiskt och samhällsvetenskaplig forskning som presenteras av Vetenskapsrådet. Som *informationskravet* förespråkar, har vi informerat våra informanter om studiens syfte, samt andra aspekter som kan påverka deras vilja att delta. *Samtyckeskravet* gör gällande att informanten själv får bestämma över sin medverkan. På basis av *konfidentialitetskravet* fingerar vi samtliga informanters namn i analysen. Vi har i den mån det är möjligt försökt försvåra för varje enskild läsare att identifiera respektive informant; vi är dock medvetna om att vissa kontexter i analysen kan indikera informationens upphovsman. Som Vetenskapsrådet diskuterar kring just konfidentialitetskravet handlar det om att väga identifierbarhet i förhållande till kunskapstillskott. Slutligen följer vi *nyttjandekravet* genom att se till att våra insamlade uppgifter endast används för forskningsändamål.⁵⁹ Genom de forskningsetiska principerna för humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning hoppas vi ha förmedlat våra informanter en känsla av trygghet och ett förtroende för att vi kommer garantera deras etiska säkerhet på bästa möjliga sätt.

Sammanlagt har vi utfört tio intervjuer, där hälften varit med kommunchefer och hälften med politiker verksamma i Åtvidaberg. I planeringsstadiet var den största angelägenheten för oss att intervjua samtliga fem kommunchefer, då de har för studien centrala roller. De fem kommuncheferna är:

Kerstin Skarin – *HR-chef och ansvarar för kommunchefsträffar, näringslivsfrågor, upphandlingsfrågor och krisfrågor*

Kenth Rosén – *Kultur- och samhällsbyggnadschef*

⁵⁹ Vetenskapsrådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>>, (2010-05-16), s. 7 - 14

Stefan Nilsson – *Ekonomichef, samt ansvarig för IT-frågor genom ITSAM:s kommunchefsgrupp*

Karin Olanders – *Barn- och utbildningschef*

Andreas Capilla – *Vård- och omsorgschef och ansvarig för jämförelseprojektet SKL*

Avseende de politiskt verksamma reflekterade vi att fem separata intervjuer skulle utgöra ett tillräckligt antal för att nå en balanserad bild av samspelet mellan de två arenorna – politik och förvaltning. Det var av stor angelägenhet för oss att ordförande, Lennart Haraldsson, och vice ordförande, Sverre Moum, båda i kommunstyrelsen, var två av de fem politiker vi fick möjlighet att intervjua. Detta med anledning av deras starka politiska positioner, och deras nära kontakt med kommunchefsgruppen. De övriga tre politikerna utgjordes av kommunfullmäktige Hans Andersson, oppositionsrådet Sören Söderström, samt ordförande i kultur- och samhällsbyggnadsutskottet Elisabeth Edlund. Beträffande Hans Andersson så har han ingen verkställande roll inom Åtvidabergs politik, då kommunfullmäktige i Åtvidaberg inte tillhör den verkställande politiska ledningen. Däremot var han intressant som informant med anledning av det ovanifrånperspektiv på det roterande kommunchefskapet han kan förmedla till oss – han är en del av organisationen men arbetar inte på daglig basis med kommuncheferna. Sören Söderström var intressant för oss att intervjua då han var den enda av våra informanter som tillhörde oppositionen, och därför inte medverkade i planerandet och verkställandet av det roterande kommunchefskapet. Vår idé var att han därmed potentiellt kunde ge oss en annorlunda infallsvinkel på vårt studieområde. Elisabeth Edlund är en del av den politiska ledningsgruppen i Åtvidaberg och jobbar, precis som Sverre Moum och Lennart Haraldsson, nära kommuncheferna.

Analys

Ingress

I följande analys problematiseras de utsagor våra informanter delgivit oss om fenomenet ”det roterande kommunchefskapet i Åtvidabergs kommun.” Empirin reflekteras av oss i relation till tidigare forskning med syftet att implementera informanternas tankar i ett vidare perspektiv. De underrubriker som presenteras nedan är de beskrivningskategorier vi formulerat utifrån den fenomenografiska analysmodellen. Här följer en översiktlig beskrivning av dessa:

- ***Ett roterande eller delat kommunchefskap?*** behandlar den inomgruppsliga makt- och ansvarsfördelningen. Tar den formella kommunchefen en överordnad roll, eller är det konsensus som styr?
- I ***Ett kommungemensamt perspektiv*** redogör vi för den helhetssyn som präglar kommunchefskapet i Åtvidaberg, vilken informanterna menar är sprungen ur att de tillhör en kommunchefsgrupp där de roterar på den formella kommunchefspositionen.
- I ***Politikernas direktiv och tjänstemännens verkställande – en tydlig uppdelning?*** presenterar vi informanternas upplevelser om vad som karakteriserar den politiska respektive förvaltningsmässiga arenan, och hur dessa förhåller sig till varandra.
- ***Kommunikativa aspekter*** belyser effekterna på informationsflödet av att de är fem kommunchefer istället för en.
- ***Samspelets maktbalans*** utgör en ansats att förklara hur relationerna mellan kommunchefsgruppen och den politiska ledningsgruppen tar sig uttryck i ett maktperspektiv. Vi reflekterar bland annat kring den kunskapsbredd informanterna menar att kommunchefsgruppen besitter, och hur den påverkar relationen till den politiska ledningsgruppen.
- Slutligen, i ***Den ökade maktens risker***, diskuterar vi potentiella, framtida scenarion som kan följa om den maktbalans som råder mellan politik och förvaltning i Åtvidaberg skulle rubbas. Informanterna resonerar kring riskerna med att icke-förtroendevalda tjänstemän styr för mycket, men även riskerna med en politik som gång på gång tillåts göra kortsiktiga satsningar.

Huvudrubrikerna används för att påvisa vad beskrivningskategorierna behandlar i en allmän mening. I enlighet med *konfidentialitetskravet* kommer informanternas namn vara fingerade på så sätt att de benämns som: *Kommunchef 1-5* och *Politiker 1-5*.

Kommunchefsgruppen

Ett roterande eller delat kommunchefskap?

Det har varit en stor angelägenhet för oss att ta del av kommunchefernas uppfattning om huruvida detta roterande kommunchefskapet verkligen är roterande i dess strikta bemärkelse, eller om de upplever att chefskapet är delat i det avseendet att ansvar och känslan av maktbesittande är densamma oavsett formell- eller biträdande kommunchefsposition. När man arbetar fem personer nära varandra på daglig basis, och där samtliga också tillhör en specifik del av en omfattande organisation, finns en potential att makten och ansvaret som både den traditionella, ensamma kommunchef skall erhålla, och den som vid ett specifikt tillfälle är formell kommunchef i kommunchefsgruppen, flätas ut och fördelas inom kommunchefsgruppen; i synnerhet med tanke på att en annan av dessa fem kommuncheferna två månader senare sitter på det mandat man själv åtnjuter just nu.

I sin studie *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* påvisar statsvetaren Agneta P. Blom att ledarskap inte alltid måste utgå från formella positioner - allra minst inom offentlig förvaltning. Istället kan informellt ledarskap praktiseras, vilket inte är beroende av en specifik position inom en organisatorisk hierarki, utan grundar sig på en inflytandeprocess, där andra personer kan inta ledarroller och utöva inflytande i sammanhang där individens personliga förutsättningar främjas.⁶⁰ I det här sammanhanget tänker vi oss att rotationen inom chefsgruppen uppmuntrar till att utöva informellt ledarskap på kommunchefsnivå, på basis av de biträdande kommunchefernas täta samverkan med den som är formell kommunchef - något den konventionella organisationsstrukturen inte erbjuder. Det kan också ställa frågor om maktbefogenheterna är fast förankrade hos vissa individer inom gruppen, som därmed gör anspråk på att ta en större ledarfunktion än övriga.

Det senare undanhålls dock genom det som *Kommunchef 1* beskriver som ”prestigelöshet”, något denne menar är ett viktigt attribut i kommunchefsgruppens beskaffenhet. *Kommunchef 1* pekar på att:

Ett kommunchefsuppdrag generellt sett är förenade med mycket prestige och makt, och om man alldeles för starkt gillar den prestigen och makten i att faktiskt ha titulaturen och rollen, så kan det bli svårt att relatera och gå tillbaka till sin vanliga roll igen. *Kommunchef 1*

⁶⁰ Agneta P. Blom, *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, 1994) s. 24 ff.

Även de andra kommuncheferna betonar att gruppen är väl fungerande i det hänseendet att deras personligheter är olika och har en kompletterande verkan till varandra, vilket frambringar en dynamik och en samstämmighet om att det är för kommunens bästa man arbetar. Kommunchefernas upplevelser antyder även i stor utsträckning att kommunchefskapet har en delad karaktär:

Ja, alltså jag tror att, vi pratade nog roterande i början, nu pratar vi nog mer delat. Av anledningen att alla har nu hunnit va i rollen en gång och att man liksom känner, nej det är ju liksom inte, roterande låter ju lite ostrukturerat. Delat ledarskap känns lite mer, det är ju det, vi delar ju verkligen på det hela vägen. Och det är inte bara perspektivet i det att man är kommunchef och träffar politikerna, utan det är allting som händer runt omkring som egentligen är det stora i kommunchefskapet. Och då blir det ett delat ledarskap, så jag tror vi pratar mer utifrån delat än roterat numera. *Kommunchef 1*

Alltså det är både ett delat och ett roterande skulle jag säga. Så egentligen är det så att de månader man är ytterst kommunchef så är man ju chef för de andra fyra cheferna, men på något vis så blir det ändå inte så, jag menar det går ju inte att vara någons chef ena månaden, och nästa månad är den chef över mig, så att man har ju mera ett konsensusbeslutande på något vis. Men det är ju inte så att man känner, när man inte är ytterst kommunchef att ”gud vad skönt, nu har inte jag något ansvar”, utan man känner sig involverad i alla beslut, att man gör det tillsammans. *Kommunchef 5*

Den legitima makt som den formella kommunchefen erhåller tillämpas i den här kontexten inte fullt ut. Den formella kommunchefen är berättigad att ta beslut på egen hand, men väljer, för att främja gruppens funktion och dynamik i helhet, att inte göra det. Den asymmetriska faktorn - som vi redogjorde för i vår maktdiskussion - i maktrelationerna mellan individerna i kommunchefsgruppen framträder inte särskilt tydligt. I fall som dessa använder Wrong benämningen *intercursive power*, vilken är en aspekt av det asymmetriska i en maktrelation. *Intercursive power* åsyftar att varje parts maktbesittande vägs upp av att de andra besitter lika mycket makt. Wrong menar att ett sådant maktförhållande karaktäriseras av att parterna förhandlar eller söker samförstånd i de fall då de försöker uppnå samma mål (detta står i kontrast till *integral power*, där beslutandet är centraliserat och förbehållet en part).⁶¹ Detta kan onekligen relateras till Bloms informella ledarroller, då vi tänker oss att den likvärdiga inflytandeprocess hon beskriver betingas och reflekteras av maktrelationens asymmetri. *Kommunchef 1* berättar:

Alltså rent formellt, maktmässigt, så skiljer det sig ingenting från det som är det traditionella kommunchefskapet, för när du är kommunchef så har du den formella makten och det formella ansvar som följer med den makten, det får man inte glömma bort, för makten kommer ju av vad det är man har ansvar för, det vill säga ju djupare du faller desto högre är ditt ansvar, och ofta är det synonymt med inflytande och makt. Så att det är i relation egentligen, om man ska prata formellt så är verkligen kommunchefen kommunchef på riktigt, och de andra är ju förvaltningschefer fast man är biträdande kommunchef, man hanterar fortfarande sina kommunchefsfrågor, så maktrelationen skiljer sig inte speciellt mycket från det traditionella, det som skiljer sig är att vi delar på makten, att det inte är en som äger makten

⁶¹ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, 1995), s. 11.

hela tiden, vilket gör att makten blir i relation till vad man faktiskt kan prestera, och att man går fram på en mycket bredare front än om man bara är en person. *Kommunchef 1*

Men även om de flesta instämmer i att kommunchefskapet är delat i många aspekter, som i bemärkelsen att beslut fattas i konsensus, så finns det fortfarande åligganden i den formella kommunchefsrollen:

Alltså att man tar hand om varandra under den perioden, och då har jag den rollen, nu är det min roll och se till att de inte missar sin egen utveckling, får kompetensutveckling, mår bra, ja, får rimliga villkor för att göra sitt jobb. Om jag ser att nån utav dom mår dåligt, att nu har nån utav dem lite för mycket att göra, då är det ju min roll att ta det med kommunalrådet, ”att det här går inte, nu lägger vi på, nu är det omöjligt här för ekonomiavdelningen, vi måste tillsätta mer resurser” eller någonting sånt. Det är ju min roll då. Det måste ju jag lita till att de andra gör också, att de ser efter mig då. *Kommunchef 2*

Det är också inom denna kontext som den formella kommunchefen uppges ha en viktig roll som informationsbärare:

Ja, alltså arbetsmetodiken är att den som är kommunchef är den formelle, sen är alla andra biträdande, kommunchefen svarar för kontakten med politiken och är med på deras ledningsmöten. Alla de här, kommunstyrelsen och kommunens ekonomiutskott, det är däremellan kommunchefen ska vara en informationsbärare. Sen är det ju ett bredare gränssnitt, och det blir ju som att vi utnyttjar det på andra sätt också, lite mer informellt. *Kommunchef 4*

Utåt sett mot politiker och offentligheten, har den formella kommunchefen i Åtvidaberg samma förpliktelser och uppdrag som chefer i andra kommuner (även om dessa, som tidigare konstaterats, är varierande), där denne verkar i det kontaktnät som följer det formella kommunchefskapet, och det är då viktigt att denne på ett bra sätt lyckas förmedla information till de övriga fyra i kommunchefsgruppen. Leif Jonsson m.fl. pekar på att en av de mest kännetecknande omständigheter för kommunchefers chefskap är dess kommunikativa aspekter, vilket har som följd av att chefskapet till stor del består av ett inhämtande och förmedlande av information och att skapa goda kommunikationsmöjligheter.⁶² Skillnaderna mellan det roterande och det konventionella kommunchefskapet, att maktbefogenheterna som den formella kommunchefen besitter inte används fullt ut och istället fördelas i vissa aspekter inom gruppen, skapar andra förutsättningar för den kommunikativa aspekten som Jonsson m.fl. beskriver, men även för hur chefsgruppen med anledning av det roterande chefskap ändrar sin syn på kommunens verksamhet i stort. Hur synen förändras och vad detta innebär kommer behandlas i följande kategori.

⁶² Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 125

Ett kommungemensamt perspektiv

Det framgår av kommunchefernas utsagor att den kanske enskilt största styrkan med det roterande kommunchefskapet, är den helhetssyn som följer med att de är fem personer som väljer att se bortom det som uppskattas vara bäst för sin egen förvaltning. Skolchefen har exempelvis inte bara barn- och utbildningsförvaltningens målbild för ögonen, och uppges inte lobba blint för att sin egen förvaltning ska få störst resurser, utan tar kommunens allmänna bästa i beaktande. Det är intressant att höra hur kommuncheferna uttrycker den här aspekten på olika sätt. *Kommunchef 1* pratar om att förvaltningsprotektionismen försvinner:

Alltså fördelarna är ju främst det här, man pratar om decentraliserad organisation, vi har ju verkligen plockat bort ett led egentligen, apropå maktbegreppet så är det ju ändå den politiska makten, det är den som styr kommunen. Och idag har vi fem personer som hör och lyssnar och agerar i det, vilket gör att vi kommer ut mycket bredare, det är kanske den största fördelen, att inte den här protektionismen mellan förvaltningarna och organisationerna finns, utan man jobbar för Åtvidabergs bästa. Det låter lite halleluja, men det blir lite så känsla när det fungerar.
Kommunchef 1

Kommunchef 3 resonerar kring att man minimerar vad denne kallar för ”suboptimerat utfall”. En suboptimerande förvaltningschef har mer eller mindre uteslutande sin förvaltnings bästa för ögonen; och faktum är ju att i en konventionell förvaltningsstruktur, där det är en permanent kommunchef som är hierarkiskt överordnad förvaltningscheferna, arbetar i regel förvaltningscheferna utifrån sin förvaltnings ”snäva” målbild. Det är inget konstigt med att barn- och utbildningschefen vässar armbågarna lite när det ska tilldelas resurser, så att inte vård- och omsorgsförvaltningen får den största delen av kakan – ty i den kommunala verksamheten finns det alltid behov av välfärdssatsningar. Det är en verklighet i svenska kommuner som Åtvidabergs kommunchefer uttrycker en glädje att komma runt. *Kommunchef 3*:

Så alltså det tror jag underlättade när vi gick över i det här roterande kommunchefskapet, för att vad det handlar om nu i den här tjänstemannaledningsgruppen, det är ju att vi måste ha helhetsbilden hela tiden. Jag kan ju inte ha helhetsbilden bara november-december när jag är kommunchef. [...] Förut kunde jag bara tänka på mitt egna ansvarsområde, jag kunde i princip tänka: ”Jag skiter i hur det går för de övriga verksamheterna”. Och meningen med en kommun är ju naturligtvis inte att leverera 20 miljoner i resultat. Meningen med en kommun är att tillhandahålla bra tjänster, välfärdstjänster åt kommuninvånarna, äldreomsorg, handikappomsorg, förskolor, allihop. Nu måste jag tänka: skulle vi få dåliga resultat i mätningar i kring kvalitén i skolan, då är det ju ett bekymmer för mig för jag är en del av kommunchefskapet, jag är ju en del av helheten. [...] Det minskar risken för att man i förvaltningstoppleddingen suboptimerar och kör sitt eget race. *Kommunchef 3*

Även från politikerhåll instämmer man att helhetssynen har förbättrats:

Man ser hela kartan på något sätt. Förut har man sett sin del, social exempelvis. Nu ser man hela kartan och förstår på ett bättre sätt att resurserna måste fördelas, det är inte bara min förvaltning som har det besvärligt utan det har alla förvaltningar. *Politiker 3*

Med hänseende till avsikten att konstant upprätthålla en helhetssyn hos kommuncheferna, finns det i Åtvidabergs kommun två typer av möten som äger rum måndag respektive tisdag varje vecka. På måndagar mellan 8:30 och 12 träffas den politiska ledningsgruppen, vilken består av ordförande och vice ordförande från kommunstyrelsen, de tre ordförandena i vård- och omsorgsutskottet, barn- och utbildningsutskottet och kultur- och samhällsbyggnadsutskottet, samt den som vid tillfället är formell kommunchef. Kommunchefen medverkar så länge inte frågor med strikt politisk karaktär diskuteras. *Politiker 1* menar att alla frågor som kommer upp, stort som smått, ventileras i den här gruppen, och att helhetssynen på så sätt främjas i de politiska leden. Med anledning av - som vi utförligt kommer diskutera under kategorin *Politikernas direktiv och tjänstemännens verkställande – en tydlig uppdelning?* - att det är den politiska arenan som formellt är basen för det visionära och varifrån direktiv går till förvaltningssektorn, har kommunchefen ett utmärkt tillfälle att under tisdagsmötet med de fyra biträdande kommuncheferna, redogöra för vad som behandlats i den politiska ledningsgruppens möte dagen innan. Detta är ett smidigt sätt för kommunchefsgruppen att hålla sig á jour med vad som är aktuellt i de politiska leden, samtidigt som det ska sägas att de informella kontakter som tas i den dagliga verksamheten givetvis är ett oumbärligt komplement till detta. Men tisdagsmötet utgör även ett viktigt forum för kommuncheferna att uppdatera varandra. *Kommunchef 2*:

Vi sitter varje tisdag och drar alla ärenden också så jag vet ganska mycket idag om tekniskas arbete. Hur går det med den där tunneln som ska byggas där borta? Jamen det har ju jag lite koll på, för det har jag hört om varje tisdag i ett år. *Kommunchef 2*

I *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!*, där Leif Jonsson och Sven-Inge Arnell intervjuat politiker och tjänstemän från flertalet kommuner i Östergötland, framgår det att man även i Norrköping har arbetat för att främja ett kommungemensamt perspektiv. Genom två ledningsgrupper – en mindre där cheferna för primärverksamheterna diskuterar kommunens utveckling i ett övergripande perspektiv, och en större där chefer på lägre nivåer har ett generellt informationsutbyte – har man, som bland annat en tjänstemans utsaga vittnar om, underlättat för kommundirektören att hålla ihop den översta tjänstemannagruppen, fått bukt med den spretighet som präglade organisationen tidigare, och gjort det enklare för toppcheferna att bära även det som ligger utanför det direkta ansvarsområdet, vilket medfört att systemförståelsen blivit större.⁶³ Faktum är att Jonsson & Arnell har helhetssyn som ett ”dominerande ledningsorganiseringsideal”. Dessa tar sig uttryck i:

⁶³ Leif Jonsson & Sven-Inge Arnell, *Att organisera kommuners ledning! Att förena svårförenliga institutioner!* (Nora, 2006) s. 109 ff.

- Att nämndstrukturer och administrativ ledning ändras respektive förstärks. Vi kan ana oss till att det i viss utsträckning sker för att passa den centrala ledningen bättre.
- Att nya former för styrning eftersträvas för att få ett bättre grepp om ekonomi och verksamheter.
- Att verksamhetschefer knyts tydligare till kommunstyrelsen.
- Att dialogstrukturen inom tjänstemannaledning utvecklas i t.ex. så kallade ledningsgrupper eller motsvarande.⁶⁴

Jonsson & Arnell konstaterar att dessa punkter i allt högre grad fått fotfäste i kommuner; i synnerhet på den administrativa sidan, vilket medför att den administrativa ledningsfunktionen flyttat fram sina positioner – något som Jonsson & Arnell upplever som önskvärt från den politiska ledningen.⁶⁵ Detta och mycket annat avser vi behandla i följande kategori.

Samspelet mellan förvaltning och politik

Politikernas direktiv och tjänstemännens verkställande – en tydlig uppdelning?

En stor del av samspelet mellan förvaltning och politik byggs upp av deras olika arbetsuppgifter, som kan sägas utgöra grunden för det praktiska samspelet. En huvudsaklig distinktion som kan göras mellan politiskt- och förvaltningsmässigt arbete är att politikernas arena och uppgifter består av att visionärt komma fram till ”vad” som ska göras i respektive kommun, medan kommunchefernas uppgifter, på basis av politikernas beslut, är att finna funktioner ”hur” dessa beslut praktiskt ska kunna genomföras. Vad som alltså karaktäriserar detta samspel, och som generaliseras i *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* som gemensamt för kommunchefer, kan förklaras genom politikernas position som uppdragsgivare, och att kommunchefens position och ansvar varierar beroende på respektive givna uppdrag.⁶⁶ Denna struktur som utgörs av direktiv och verkställande bekräftas även av våra informanter. *Kommunchef 5* beskriver det på följande sätt:

Politikerna bestämmer ju vad man ska göra i en kommun, och vi som är tjänstemän får oftast bestämma hur. ”Ja, ok, nu vill dem ha det här, då får ju vi bestämma hur vi ska göra det här, då är det bäst att vi gör så här”. *Kommunchef 5*

Även *Kommunchef 5* generaliserar i detta fall kring att politikerna har makten över ”vad”-frågorna i en kommun. Detta medför en generalisering inom både det konventionella och det roterande

⁶⁴ Ibid. s. 79

⁶⁵ Ibid. s. 114

⁶⁶ Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 107

kommunchefskapet gällande denna organisatoriska grundstruktur. Denna uppdelning upplevs som viktig för att gränserna mellan politik och förvaltning ska framstå som tydliga. *Politiker 3* menar att:

Det är väldigt viktigt att man gör upp råkängarna, vad är tjänstemannajobb och vad är politiskt jobb, och det har dom klarat väldigt bra den här kommunstyrelsen och den här förvaltningsledningen. Det kunde vara mycket sämre förr när det fanns kanske kommunalråd och kommunstyrelseordföranden som var inne i gränstrakterna, men jag upplever att det är riktigt bra faktiskt, att man vet sina roller. *Politiker 3*

Kommunchef 1 talar också om ”vad” och ”hur”-frågor, men tillägger perspektivet att det finns en gråzon i detta samspel där frågor kan förklaras befinna sig mellan den politiska och den förvaltningsmässiga arenan:

Jag tror att man, jo men jag tror man kommit närmare varandra, för det finns ju alltid en gråzon där emellan, alltså det här som är de politiska vad-frågorna och tjänstemännens hur-frågor så har man ju en gråzon där emellan där man tangerar varandra hela tiden och den gråzonen tror jag, med den här organisationen blir den här gråzonen större vilket gör att man egentligen får ett större ansvar att faktiskt hantera den där så att det är den som är svårast att hantera. Alltså det som är tydligt politiskt och det som är tydligt tjänstemannamässigt, det hanterar vi i våra respektive organisationer. Och då äger man ju frågan själv i stort sett. Medans i gråzonen då äger man den ju tillsammans det är tio personer i stort sett, fem kommunchefer och fem politiker i den politiska ledningsgruppen som äger den, så att där ställer det ju stora krav på att man hanterar den på ett vettigt sätt, men gråzonen blir lite större det blir den. *Kommunchef 1*

Informanterna talar även, i samband med denna gråzon, i termer av ”kontaktytor”:

Om vi ser det utifrån våra kommunalråd så är kontaktytorna oftare då, om det inte är några spontana möten, att om det kommer upp en fråga så finns kommunalråden i princip alltid tillgänglig på ett eller annat sätt. Och dit kan man gå och bolla tankar och idéer även när man inte är i sin kommunchefsperiod, så det är nära till kontakten med politikerna, oerhört nära. *Kommunchef 1*

Tvärtom tycker jag nog det är bättre, förr gick ju allt genom kommunchefen, det gör det inte nu. *Politiker 2*

Är man fem, och alla kommer med i processen, i både besluten och lämna information och ta emot information, så blir det ju mycket mer kvalificerat, det tycker jag. *Kommunchef 5*

Det våra informanter uttrycker är att den administrativa och den politiska sidan har kommit närmare varandra, samtidigt som de menar att det är viktigt att tydliggöra var gränserna går mellan politik och förvaltning. I *Kommunstyrelseordförande. Kommunledare med politisk förankring*

diskuterar Leif Jonsson kring just de här aspekterna. Precis som våra informanter framhåller Jonsson att det är av stor betydelse att kommunstyrelseordförande (KS-ordförande) och kommunchefen inte utgör en blandning av förvaltning och politik, samtidigt som att det bör vara möjligt att agera i den gråzon som finns mellan administrativa respektive politiska frågor. Jonsson menar att det inte är så enkelt att arbetsfördelningen mellan kommunchef och KS-ordförande karaktäriseras av att den förra arbetar med administrativa frågor, och den senare med politiska frågor, utan att KS-ordföranden är mer förbehållen att agera i ärenden när dessa behöver behandlas i politiska sammanhang, medan samma frågor i en icke-politisk kontext kan hanteras av kommunchefer.⁶⁷

Tydligheten kring vad som är politiska respektive förvaltningsmässiga frågor beskrivs som viktiga i förhållande till ett antal olika aspekter, kanske speciellt viktiga inom ramarna för det roterande kommunchefskapet, som enligt *Kommunchef 1* har gjort denna gråzon större. En aspekt är ett demokratiskt perspektiv med anledning av att politikerna är folkvalda, vilket tjänstemännen inte är. Blom talar om detta demokratiska förhållningssätt till ”vad” och ”hur”-frågorna, och menar att övergripande kommunfrågor som riktlinjer och målsättningar tillhör politikernas arbetsuppgifter.⁶⁸ Men även om det finns normer som utgör en fast uppdelning mellan politiska och förvaltningsmässiga frågor så finns det enligt Blom, liksom enligt våra informanter, ett antal risker eller möjligheter, beroende på hur man vill se det. Blom talar om en andra aspekt tillhörande kommunchefers uppdrag - att verkställa politiska beslut. Hon menar att kommunchefen även förväntas uttyda politikernas beslut, och om det gällande beslutet då är otydligt så kan chefen utöva inflytande på politiska frågor genom en egen tolkning som inte är en exakt översättning av vad politikerna egentligen menade.⁶⁹ *Kommunchef 1* reflekterar kring ett liknande scenario, fast omvänt, att styra politiken genom de beslutsunderlag kommunchefer förser politiker med:

Jo men det är klart att det är möjligt att göra det, men vill man kvarhålla någon form av förtroende så är det nog vettigt att hålla sig neutral i det. Annars så nej det funkar inte annars, det var väl lite det handlade om, det här med prestigelösheten, att är man prestigelös så är det inte, det viktigaste är inte vad det blir för beslut utan det viktigaste är att man har ett bra underlag för att fatta ett beslut, sen får man lita på att beslutet blir liksom det som är mest rätt just då. Annars, skulle man ha prestige i saker och ting då skulle man absolut kunna välja och plocka fram vilken fakta man vill presentera för att styra besluten. Men nej vi håller oss bra på mattan där. *Kommunchef 1*

Citatet ovan kan ställas mot Högbergs resonemang gällande kommunchefspositionen i förhållande till makt. Som *Kommunchef 1* beskriver finns möjligheten att påverka politiken, men man kan själv välja att inte göra det. Högberg menar att kommunchefspositionen består av en

⁶⁷ Leif Jonsson, *Kommunstyrelseordförande. Kommunledare med politisk förankring* (Nora, 2003) s. 65

⁶⁸ Agneta P. Blom, *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, 1994), s. 164

⁶⁹ Ibid. s. 165

potentiell makt som är bestämt tillhörande positionen och inte individen i sig. Däremot har individen som kommunchef access till denna makt och möjlighet att använda den eller inte.⁷⁰ Det kan även vara intressant att reflektera kring detta i förhållande till det Wrong kallar för *manipulation*. Som vi beskrev tidigare i maktdiskussion förekommer manipulation när B inte är medveten om A:s intentioner att utöva inflytande på honom men A faktiskt får B att följa hans önsksningar. Och med anledning av B:s ovetande inför A:s intentioner är det osannolikt att B gör motstånd; tvärtom kan lyckad manipulation stimulera känslan av fri vilja och frammana egna initiativ. ”Clearly”, skriver Wrong, ”much presenting of information to others, even where the information is accurate and intended to aid and encourage the recipient to pursue intelligently his own goals, constitute manipulation in this sense”.⁷¹ När en förvaltningschef genom retoriska knep och noga utvalda delar av statistik framhåller att hans förvaltningsområde är av stort behov av att tilldelas resurser, samtidigt som han är medveten om att andra förvaltningar också är i skriande behov av just detsamma, och maktsubjektet, förslagsvis en kommunchef eller en högt uppsatt politiker, inte ifrågasätter framläggningen, utan väljer att bejaka dess innehåll, anser vi det kunna relateras till manipulation. Denna maktrelation, som kanske är den mest bespottade av alla maktrelationer på grund av maktsubjektets totala ovetande om maktbärarens intentioner, torde förekomma i kommunala sammanhang där förvaltningscheferna enbart har sin snäva målbild för ögonen. Genom att våra informanter beskriver att de lyckats med att införa en organisation där man hela tiden ser till helheten, har denna risk för stunden eliminerats i samspelet mellan kommunchefer och politiker i Åtvidabergs kommun.

Kommunikativa aspekter

En annan konsekvens av det närmare samspelet mellan politik och förvaltning beskrivs vara att risken minimeras för missförstånd mellan beslut och verkställande. *Politiker 5* menar följande:

Ja alltså från början var det ju så här vet du att politiken gjorde kanske lite lätt för sig, kan vi säga då, man talade med kommunchefen, han var med på våra möten i egenskap av kommunchef och sen fick han förmedla budskapet från oss va och från politiken. Nu har vi ju en annan dialog, jag ska inte säga att vi umgås med hela gruppen men oftast om det är mera övergripande större frågor, ut-strategier vi pratar om, då är de med i regel alla fem. Förut blev det, och jag kan säga att det kan ha att göra med vilken profil man har som chef också, att det budskap som vi förmedlade blev lite förvanskat när det gick ut till respektive förvaltningschef va. Nu fick man höra vad vi menade, för det va så också under den här perioden när vi hade den här killen som va chef att vi bestämde en sak och vi sa ett budskap på vårt måndagsmöte, när man sen hade uppföljning om vad vi hade kommit överrens om och vilken inriktning vi skulle ha och han skulle förmedla det till gruppen så blev inte det, alltså han gjorde en egen tolkning av vad vi sa och när vi sen, respektive till exempel, frågar: varför har du inte satt igång med det här? ”Nej han sa att vi skulle göra så och så”. Det blev förvanskat. Om det var medvetet eller om vi uttryckte oss luddigt, det vet jag inte men den relationen så att säga med respektive förvaltningschef som nu heter biträdande kommunchef också har blivit mera, närmare kommunledningen politiskt. Så att vi har en politisk ledning och vi har en funktionsledning och dom kör tajtare ihop nu. Förut var vi en från varje håll om vi härddrar det. Och det har vi vunnit på. *Politiker 5*

⁷⁰ Örjan Högberg, *Maktlösa maktbavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, 2007), s. 178

⁷¹ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, 1995), s. 28 ff.

Vad *Politiker 5* i citatet ovan beskriver är problematiken i att en kommunchef kan få det svårt att hantera all den information, som erhålls och ska fördelas, på ett optimalt sätt utan missförstånd. Detta kan förklaras genom den omfattande kommunikation som en kommunchef i traditionella organisationer måste behandla på egen hand – samt att denna kommunikation ofta sker verbalt. Jonsson m.fl. har utrett det spektrum av olika kommunikationsformer som en kommunchef förhåller sig till. Deras slutsats är att mottagning och fördelning av information, som är en huvuduppgift inom kommunchefskapet, sker i hög grad genom mötesformer.⁷² De menar att mötet som kommunikationsforum kan innebära en tidsmässig effektivisering genom att mindre ärenden kan hanteras muntligt, då ärenden av skiftlig form tillskrivs en offentlig karaktär.⁷³ Jonsson m.fl. beskriver detta effektiviseringsperspektiv i positiv bemärkelse, men reflekterar inte över den mängd information en formell kommunchef i traditionella organisationer avses hantera individuellt, vilket skulle kunna vara ännu mer problematiskt genom verbal kommunikation, då kanske informationen i många avseenden måste hanteras i kommunchefens biologiska minnesutrymme. Det är möjligtvis inom detta perspektiv förvanskningensrisken, som *Politiker 5* reflekterar över, formas i traditionella organisationsstrukturer med en ensam kommunchef, och som förhindras inom det roterande kommunchefskapet där kommunikationen fördelas mellan fem parter, med anledning av ett närmare samspel mellan politik och förvaltning. En av kommuncheferna beskriver sin syn på skillnaderna i kommunikationshanteringen i förhållande till det roterande kommunchefskapet på följande sätt:

Alltså kommunchefsjobbet är så brett, det är så vitt, man ska kunna allt ifrån bredband till demokrati frågor, det är precis vad som helst, alltifrån höger till vänster, så det är svårt tycker jag med en kommunchef att det blir bra, när det är en som ska få all information, och fördela den och tycka till, och vara den som möter politikerna. Är man fem, och alla kommer med i processen, i både besluten och lämna information och ta emot information, så blir det ju mycket mer kvalificerat, det tycker jag. *Kommunchef 5*

Vidare talar *Politiker 1* om hur det roterande kommunchefskapet har skapat kortare kommunikationsvägar, vilket kan ses som en konsekvens av politikens och förvaltningens tätare samspel:

Ja, nu är det ju en som är kommunchef i två månader, sen växlar det ju runt va. När det var en enda person som var kommunchef hela tiden så var det ju han eller hon som skulle ta emot allting av politiken va, eller hur, och det fungerar inte alltså. Vi är två kommunalråd, och sen är vi då, i den här politiska ledningsgruppen, så har vi ju flera kontaktytor, jag kanske har mer med ekonomi, pratar en hel del med ekonomichefen. Sen träffas alla dem i kommunchefsgruppen varje tisdag förmiddag och går igenom sina frågor, så att det blir ett effektivt sätt, korta kommunikationsvägar helt enkelt. *Politiker 1*

⁷² Leif Jonsson m.fl., *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö* (Nora, 2002), s. 83 ff.

⁷³ Ibid. s. 83

Vad som lyfts upp här är att intag och fördelning av information har förbättrats och det faktum att de är fem kommunchefer gör att de tillsammans kan kontrollera större delar av informationsflödet än förut. Men det finns även kritik mot just denna aspekt. *Politiker 4* problematiserar det roterande kommunchefskapet med anledning av att informationen måste ta ett steg mer än förut, genom att vissa ärenden inte hinner diskuteras färdigt innan en annan formell kommunchef tillträder:

Alltså så är det ju. Om du och jag sitter och pratar om någon visionär sak, och sen ska jag lämna över till dig, alltså då är det garanterat saker emellan som missas som kan vara viktiga för mig. Därför blir det svårt. *Politiker 4*

Detta ska ses i ljuset av att *politiker 4* inte är en del av det nära samspel som de informanter som ingår i någon av de respektive ledningsgrupperna är. Möjligtvis kan man problematisera detta genom att spekulera kring en eventuell risk med dessa ledningsgrupper, i fallet att de bygger upp ett allt för nära samspel, som försvårar kommunikations- och relationsutveckling för utomstående parter, som till exempel i fallet för *Politiker 4*, där denne upplever att kommunikationen brister när fem stycken kommunchefer roterar. Utifrån detta kan vi konstatera att det finns vissa delade uppfattningar om kommunikationen i förhållande till det roterande chefskapet, men att majoriteten av våra informanter är nöjda med hantering av information och beskriver det som sprunget ur det närmare samspel mellan politik och förvaltning det roterande systemet medfört. Härnäst ska vi problematisera hur detta närmare samspel i förhållande till makt anses ha påverkat relationerna mellan kommunchefgruppen och politiken.

Samspelets maktbalans

Med anledning av att det roterande kommunchefskapet nu utgörs av fem förvaltningschefer där alla i omgångar antar den formella kommunchefsposten, så uttrycks det att kommuncheferna har flyttat fram sina maktpositioner i förhållande till politiken. På samma sätt uttrycks det att politiken förstärkte sin makt när den politiska ledningsgruppen infördes. Med bakgrund av detta talar man om kommunchefernas positionella framflyttning i positiv bemärkelse. *Politiker 1* beskriver följande:

Jo, men det är intressant, jag tycker alltså att om jämför med att vi införde en politisk ledningsgrupp på fem personer, vi fem skaffade ju oss makt, helt klart. [...] Vi är fem stycken som bestämmer, och det är klart att motvikten mot fem, en ensam kommunchef som kommer ny till en kommun, och inte vet någonting om historien i kommunen, blir ju rent maktmässig rätt så svag mot en stark politiskt ledningsgrupp. På så vis besitter den roterande kommunchefgruppen en styrka, sakmässigt, maktmässigt också, för de har ju tentaklarna ute i deras förvaltningar och vet en massa saker, så maktbalansmässigt är det här väldigt, väldigt bra. *Politiker 1*

Även *Politiker 5* framhåller kommunchefernas positiva maktram, men uttrycker samtidigt behovet av en balans mellan dessa två arenor:

Vi vill ju att vi ska ha en stark förvaltningsgrupp men alltså vi vill ju samtidigt att gruppen ska vara medveten om vem som bestämmer höll jag på att säga. Alltså det är politiska beslut och de här som vi har är garvade människor även om de inte är så gamla så har det varit med, de vet, de har jobbat i politisk styrning allihopa så det är ingen som har kommit utifrån från privat näringsliv och tycker att man ska kunna köra sina egna vägar utan de är helt medvetna om sina roller. *Politiker 5*

Denna maktbalans som *Politiker 1* och *politiker 5* talar om skapar uttryckligen en effektivitet genom ett fungerande samarbete, det vill säga att politikernas makt respektive kommunchefernas makt står i samklang med ett beslutat att ingen part kör över eller blir överkörd av den andre. *Kommunchef 1* lägger vikt vid att betona att kommunchefernas makt gör dem till en medpol istället för en motpol till politikerna:

Jo men det tror jag. Det är ju så, framför allt när det är en grupp som har en gemensam bild av vad uppdraget är, då blir man ju som fem personer starka, och kan bli en bra, inte motpol, men snarare medpol så att maktrelationerna blir relativt jämspelta, de är jämspelta utifrån konceptet att det är politiken som äger frågorna, men det bör finnas en ömsesidig respekt sinsemellan för att kunna resonera kring det, inte vad man ska göra men hur man ska göra för att genomföra det, för det är det som är vårt uppdrag. Så det tror jag är en skillnad mot att vara en ensam kommunchef, då tror jag att det är lättare att maktrelationerna svajar mera, jag upplever att de är ganska så stabila. *Kommunchef 1*

Kommunchef 3 talar om balansens vikt och samarbetets betydelse genom att använda metaforerna ”planhierarki” och ”timglas” på följande sätt:

Jag brukar se det som timglas vet du, eller som två planhierarkier, två pyramider jämte varandra, och alltså i toppen på den ena planhierarkin så sitter det en kommunchef och i toppen på den andra planhierarkin så sitter det en KS-ordförande. Och det är klart att det blir oerhört viktig att de kan kommunicera med varandra, eller om vi byter metaforer och ta timglas, liksom blir det dåligt flöde i den där smala delen på timglasets alltså då finns ju risken att politiken inte känner trygghet i att, ”gör förvaltningsorganisationen som vi har beslutat?” Och förvaltningsorganisationen står där och undrar ”vad vill politiken att vi ska göra? Vad har de beslutat, har de beslutat någonting?” Så jag tror det handlar mycket om kommunikation egentligen, och alltså då är det ju faktiskt smalt i timglasets med en kommunchef och en KS-ordförande. *Kommunchef 3*

Detta citat, tillsammans med vissa redan beskrivna, behandlar återigen att kommunikationens hantering effektiviseras genom att flera parter tar del av den, vilket våra informanter menar är en konsekvens av det roterande kommunchefskapet. Att våra informanter, både politiker och kommunchefer, kan tala om en bra balans och jämbördig relation dem emellan skiljer sig från resultat från vissa studier vi presenterade under *Tidigare forskning*. Exempelvis Bloms avhandling resulterade i uppfattningar om en bristande balans i relationerna mellan politiker och

cheftjänstemän.⁷⁴ Den bild Bloms informanter - chefer, tjänstemän och politiker i Malmö och Örebro – målar upp, är att tjänstemännen i allt högre grad utvecklar en professionalism som gör dem självständigare på basis av att de får ökade befogenheter och ökat ansvar tillskrivet sig. Hon fortsätter:

De har en central och sannolikt relativt stark ställning genom den utbredda tilltron till ”den traditionella tjänstevägens princip”, som placerar förvaltningscheferna i princip ensamma i ett av de kommunala beslutsprocessernas absoluta centrum: mötesplatsen mellan politiker och tjänstemän.⁷⁵

Vad man kan reflektera över här är just Bloms ordval av ”ensam” när hon beskriver förvaltningscheferna i den traditionella organisation hon studerat. Detta kan beskrivas genom - som vi tidigare har varit inne på - att förvaltningscheferna, när de endast har sin förvaltning, strider om resurser med andra förvaltningar. Därigenom består samspelet av en delvis konfliktpräglad relation. Detta skulle kunna medföra att denna makt Blom tillskriver förvaltningscheferna, används just för att förse sin förvaltning med så mycket resurser som möjligt, och att makten därför får en negativ innebörd. I det roterande kommunchefskapet vi studerar beskrivs istället den ökade makten som positiv och att den bidrar till att just skapa denna jämbördiga maktbalans som informanterna uttrycker existerar i hög grad.

Den kommunala utgångspunkten ska ju annars vara, som det diskuteras i *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet*, att politikerna formellt sett innehar makten på basis av lagstiftning och det allmänna valets legitimerande. De har ett uppdrag att förvalta sina väljares vilja. Anders Källström och Rolf Solli menar att ”tjänstemännen inte bara är amatörer – de bör också vara det”.⁷⁶ Det de resonerar kring är att politikerna står för ett slags folkligt förnuft, ett oförvillat lekmanadöme, som står i kontrast till den professionella kompetens som tillskrivs tjänstemannapositionen. Med utgångspunkt i sin utbildning, expertis och erfarenhet, ska tjänstemannen bistå politiker när de behöver underlag till en beslutsprocess eller ett besluts genomförande. I de fall när politikerna inte behandlar det visionära och övergripande om vilken kurs kommunen ska ta, har de som uppgift att överväga i vilken utsträckning den sakkunskap som tjänstemän presenterar och förmedlar ska beaktas i diverse beslut.⁷⁷ Detta gäller i synnerhet kommunchefen, vars viktigaste uppgift enligt Källström och Solli är att ”initiera ärenden visavi politikerna”, och om detta görs rätt kan det i hög grad ”påverka ärendenas fortsatta utveckling i den politiska beslutsprocessen”.⁷⁸

⁷⁴ Agneta P. Blom, *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, 1994), s. 167

⁷⁵ Ibid. s. 164

⁷⁶ Anders Källström & Rolf Solli, *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Göteborg, 1997), s. 13 ff.

⁷⁷ Ibid. s. 14 ff.

⁷⁸ Ibid. s. 24

En faktor hos kommuncheferna som är intressant att förhålla till deras relation till politikerna, och som syftar till ovanstående resonemang, är den kunskapsbredd som de, både de förra och de senare, uttrycker finns inom kommunchefergruppen. Att de är fem stycken i tät samverkan gör att de täcker upp eventuella kunskapsluckor, och gemensamt har en signifikant kunskapsbas. Ett citat vi brukade tidigare i analysen, hämtat från *Kommunchef 5*, beskriver just att man som kommunchef ska kunna allt från bredband till demokratifrågor, ta in information om allt mellan himmel och jord, och distribuera den mellan olika parter. ”Är man fem”, säger *Kommunchef 5*, ”och alla kommer med i processen, i både besluten och att lämna information och att ta emot information, så blir det mycket mer kvalificerat”. Här följer flera instämmande utsagor:

Men det uppfattar jag att det används hela tiden, deras kompetens, och sen tror jag att den här gruppen totalt sett höjer sin kompetens med, beroende på att man får inblick i de andra förvaltningarnas arbetsområden och alltså det lyfter hela gruppen på något sätt. Och det har ju, ja det är till gagn för hela kommunen och inte minst, både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen har ju nytta av att den här gruppen höjer sig. *Politiker 3*

Olika frågor kräver olika kompetens, och om vi är fem stycken så kanske den kompetensen finns. Sen krävs det att det kan fungera så att säga, utan prestige, i ett nära samspel mellan de fem. *Kommunchef 4*

Det är det som är den stora skillnaden med att vara en kommunchef, att vi är fem som ska ha koll på hela paketet. Det finns nog ingen annan kommunchef, ensam, som kan ha koll på alla verksamheter, nu sitter vi här en brokig samling individer som har koll på både helheten och på delarna. Så X behöver inte ha järnkoll på vård och omsorg i sin roll som kommunchef eftersom vård- och omsorgschefen också sitter med. Det gäller bara att ha rätt kontaktytor så att man fångar upp frågan i rätt tid och hinner skapa sig en bild av vad det egentligen handlar om. Och då kvittar det sen om man är ekonomichef, eller vård- och omsorgschef, då handlar det mer om att kunna föra en dialog. Så satt i relation till alternativet en kommunchef så, vill jag ändå påstå att det här är starkare på något sätt rent kompetensmässigt vad gäller våra specialistområden. *Kommunchef 1*

Eftersom vi får större kunskap och kunskap är ju makt på något sätt, så kan de [politikerna] inte dribbla bort oss idag. *Kommunchef 2*

Kommuncheferna beskriver vidare att de upplever att den politiska ledningsgruppen tar vara på den kunskapsmässiga kompetens som finns inom kommunchefergruppen, och att de själva är tydliga med att de alltid är tillgängliga för politikerna när politikerna behöver bolla idéer eller få uppslag på något problem.

Vi vill i det här sammanhanget reflektera kring de kunskapsmässiga landvinningar som kommunchefergruppen ådragit sig i ett vidare maktperspektiv, och då i synnerhet till de begrepp Wrong benämner som *kompetent auktoritet* och *övertalning*. Som vi beskrev i maktdiskussionen,

ligger fokuset i kompetent auktoritet på subjektets övertygelse om källans expertis, snarare än att hierarkiska positioner upprätthåller maktrelationen. Kommuncheferna har i den här kontexten möjligheten att utöva makt i sin relation med politikerna på basis av att de är en källa som av politikerna är erkänd för sin kunskapsmässiga kompetens. Wrongs egna exempel innefattar bland annat doktorn som uppmanar patienten att sluta dricka för att inte dö inom ett år. Övertalning, å andra sidan, baseras helt enkelt på mottagarens acceptering av källans information, helt oaktat av vem som framför budskapet. Dessa två maktformer ligger onekligen nära varandra, och det kan vara intressant att diskutera vilken av dem som väger tyngst i maktrelationen mellan kommunchefgruppen och den politiska ledningsgruppen. Faktum är att även *legitim auktoritet* i den här kontexten kunde vara intressant, men vi lämnar den maktformen därhän med motiveringen att den politiska ledningsgruppen på grundval av sin hierarkiska position faktiskt har ett formellt maktövertag i den aspekten. Det är, som informanterna intygar, politikerna som bestämmer, och kommuncheferna kan inte åberopa en legitim auktoritet för att utöva inflytande på politikerna.

Anledningen till att vi i det här fallet inte ser till kommuncheferna en och en, utan som att de utgör en gemensam entitet, är just att informanterna, och i synnerhet politikerna, beskriver kommunchefgruppen som en enhet. Och även om inte samtliga kommunchefer inkluderas i alla kontakter med den politiska ledningsgruppen behandlar vi dem just så. Wrong är likaså tydlig med att maktrelationer uppstår mellan grupper såväl som individer.⁷⁹

Vi tror att det är tämligen avhängt frågan eller problemets karaktär huruvida kommunchefgruppen agerar maktbärare på basis av kompetent auktoritet eller övertalning. Om inflytande utövas inom ett område där den politiska ledningsgruppen inte besitter en utbredd eller fördjupad kunskap, följer det rimligtvis att de beaktar kommunchefgruppens expertis i hög grad med anledning av att de inte själva är kapabla att bedöma huruvida innehållet i inflytandet har potential att hjälpa till i förverkligandet av deras önskningar. De litar i det sammanhanget på vad kommuncheferna säger, trots att de inte själva kan bedöma innehållets kvalitet. Hit hör kanske främst smalare frågor som exempelvis berör enskilda tekniska lösningar, eller frågor som är nya där kommunchefgruppen har ett kunskapsmässigt försprång och den politiska ledningsgruppen ber om att få bli uppdaterade. I fall som dessa blir det lite som i förhållandet mellan doktorn och patienten. När frågorna däremot är av mer allmän karaktär, eller ligger inom områden som ofta är uppe på dagordningen, och inbegriper aspekter som den politiska ledningsgruppen prioriterar i sin verksamhet, är det kanske mest relevant att tala om övertalning när kommunchefgruppen utövar inflytande över den politiska ledningsgruppen. Den senare är då införstådd med att den förra inte besitter en kunskapsbas som vida överstiger den egna om ämnet i fråga, och bör i det sammanhanget fokusera på innehållet snarare än källan i ett led att själv kunna överväga för- och nackdelar och ta beslut.

⁷⁹ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases and uses* (New Brunswick, 1995), s. 7

Vi kan i ett nästa led ställa frågan vad som karakteriserar dessa maktformer i förhållande till de tre variabler som vi också presenterade i maktdiskussionen. Wrong menar att båda maktformerna är lika i det avseendet att de ofta har en vidsträckt verkan (*extensiveness*). I förhållande till kompetent auktoritet skriver han:

The doctor-patient relationship in solo private practice is the most obvious illustration of competent authority, but other familiar examples, such as the navigator of the ship or the pilot of an airliner, show that it is not confined to dyadic relationships. Indeed the provision of electricity, water, communications media and other services to population in the millions provides examples of competent authority possessing high extensiveness.⁸⁰

Den politiska ledningsgruppens acceptering av kommunchefgruppen som en kompetent auktoritet, eller innehållet i deras övertalning, har potentiellt en vidsträckt verkan på så sätt att de beslut den politiska ledningsgruppen tar på basis av detta kan få vidare konsekvenser för Åtvidabergs kommuninvånare. Det blir på det sättet en indirekt påverkan på en större skala människor, men det torde navigatörens relation till all besättning på ett skepp förutom styrman också vara, eftersom det enbart är till denne navigatören ger instruktioner. Intensiteten, däremot, är låg, med anledning av att den politiska ledningsgruppen inte är påtvingad att ge efter för inflytandet, i synnerhet när det gäller övertalning. Beaktat omfattningen av maktrelationen, så är den till synes begränsad eftersom den kompetenta auktoriteten och övertalningen ofta enbart får konsekvenser i de fåtal spelrum (*scopes*) som inflytandet berör.

Den ökade maktens risker

Vi har ovan presenterat det samspel och den maktbalans som våra informanter anser att politikernas och kommunchefernas samarbete lutar sig på. Men hur känsligt är detta system för förändringar? Vilka typer av förändringar kan påverka maktbalansen, och vilka potentiella risker för det med sig? Våra informanter beskriver vikten av att vara observant på hur stark kommunchefgruppen kan bli och konsekvensen om det skulle inträffa:

Det kan ligga nära till hands och funderar på: ”hur stark kan en sådan här grupp bli så att säga, att påverka?” Men man kan få vara lite observant, det tror jag. Nu är det så att det finns en ganska stark ledning i kommunstyrelsen också då va, men det är ju framförallt ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen, dom har, vad ska vi säga, dom har helt olika framtoning, men dom kompletterar varandra väldigt bra och tillsammans utgör dom, men dom är ju i och för sig bara två, men tillsammans utgör dom en stark politisk styrning och det var alldeles nödvändigt för den här kommunen. Men risken kan finnas, och det får man vara lite observant på. *Politiker 3*

⁸⁰ Ibid. s. 32 - 55

Man måste göra det för att undvika, för en av fallgroparna är ju att maktbalansen inte är jämn, när vi börjar prata om mellan politik och tjänstemän, om maktbalansen inte är jämn och om maktbalansen faller över för mycket mot tjänstemannahållet så att det blir tjänstemannastyre, alltså då måste man ha en jäkla respekt för att det faktiskt är medborgarna som valt våra politiker och det är dom som ska avgöra vad vi ska göra och det är inte vi själva. *Kommunchef 1*

Om politiken alltså skulle försvagas och kommunchefsgruppen erhåller för mycket makt uppstår det ett tjänstemannastyre, vilket uppfattas som en risk att vålla negativ inverkan på demokratin. Jon Pierre diskuterar i boken *Kommunal förvaltningspolitik* hur kommunerna har förändrats genom 1900-talet, från stark politik och demokrati till mer management, och därmed ökat tjänstemannainflytande inom kommunens verksamheter. Han skriver: ”Konsekvensen har blivit att politikerrollen – och politiken – försvagats i den kommunala organisationen.”⁸¹ Någon politisk försvagning går dock inte att tillskriva Åtvidabergs kommun, då vår uppfattning är att det inte bara är kommunchefsgruppen som förstärkt sina positioner, utan även politiken i Åtvidaberg har blivit starkare i den meningen att den har blivit tydligare, mer distinkt, med anledning av ledningsgruppens bildande. Denna politiska förstärkning anses dock inte heller vara helt problem- och riskfri, vilket leder oss in på hur beroende den politiska ledningsgruppen och kommunchefsgruppen är av varandra. Å ena sidan kan den politiska ledningsgruppens behov av kommunchefsgruppen ses i ljuset av det *Politiker 1* diskuterar i citatet vi presenterar ovan, att den politiska ledningsgruppen skaffade sig makt och att: ”[...] en ensam kommunchef som kommer ny till en kommun, och inte vet någonting om historien i kommunen, blir ju rent maktmässig rätt så svag mot en stark politiskt ledningsgrupp.” *Politiker 1* ser en risk med det:

Ur medborgarnas perspektiv är det bra med en stabil, kunnig kommunchefsgrupp som står för kontinuiteten, ser till att det inte blir massa stickspår åt olika håll, när någon får ett ”huvudskott” i en politikerhjärna – eller hur? Så det ser jag som något positivt. Det som har gjort att ekonomin gått i kval är ju bristen på långsiktighet, det kan jag upprepa hur många gånger som helst. Man har liksom lyckats lappa ihop ett budgetår i taget, vad som händer sen skjuter man framför sig. [...] Som politiker ska man stå för långsiktighet. *Politiker 1*

Detta tolkar vi som att *Politiker 1* anser att kommunchefsgruppen bör ha (informella) mandat att försöka påverka politiken när denna blir alltför spretig. Som vi tidigare beskrev karaktäriseras kommunchefens roll till stor del av den professionella kompetens den kan tillföra politikerna, vilket vi bland annat reflekterade kring i förhållande till maktformerna *övertalning* och *kompetent auktoritet*. Anders Källström och Rolf Solli beskriver vidare i *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* hur informanterna i studien, vilka är kommunchefer, arbetar för att göra politikerna införstådda i vad den kommunala verksamheten kräver. Det sker till stor del med informella samtal och dialog, där man försöker ge politikerna de rätta infallsvinklarna och grunderna för beslut. Källström och Solli:

⁸¹ Jon Pierre, ”Den kommunala politiken: problem eller lösning?”, i *Kommunal förvaltningspolitik*, red. Lennart J. Lundqvist & Jon Pierre (Lund, 1995), s. 99

Risken att politiker fattar beslut som tjänstemännen känner liten eller obefintlig förståelse för är betydande. För att skydda tjänstemannaorganisationen från sådana beslut kan det, enligt en kommundirektör, vara nödvändigt att kommundirektören genom egna initiativ försöker förekomma de politiska besluten. [...] Så snart det finns ”jordmän” och acceptans för att initiera ett ärende är det viktigt att se till att det får en ändamålsenlig utformning. Genom en sådan kan politikerna påverkas så att de, kanske utan att vara medvetna om det, fattar de beslut som tjänstemännen utifrån sitt professionella perspektiv anser vara eftersträvansvärt och bäst.⁸²

Å andra sidan är det viktigt att vara observant så att inte maktbalansen rubbas och leder till ett tjänstemannastyre och skapar en problematik i ett demokratiskt perspektiv, genom att den politiska ledningen skulle bli otydligare och därmed försvaga sin ställning i den nuvarande maktbalansen. *Kommunchef 3* och *Politiker 5* resonerar båda kring det, och menar att det till stor del är avhängt den politiska konstellationen:

Jag kan alltså om jag tittar på det här med risk för tjänstemannastyre eller inte, alltså jag tycker vi har väldigt, väldigt lite, alltså så lite tjänstemannastyre som jag någonsin har varit med om just nu egentligen utifrån att vi har en stark majoritet som vet vad de vill och som talar om vad de vill. Men de är också lyhörda ifall vi säger: ”Det där det blir bekymmer.” Om vi går tillbaka när vi hade kanske 5,6,7 partier i en regnbågsallians som styrde med en knappare majoritet, alltså då blev ju inte politiken lika tydlig, så är det ju naturligtvis. Om många partier ska regera ihop så, för att kunna regera ihop så blir det ju kohandel och liknande och då blir det inte lika tydligt i förvaltningsorganisationen vad man ska och inte ska göra, och vad man får och inte får och så vidare. Alltså då finns risken att det blir mera tjänstemannastyre. Så en stark majoritet med tydlig riktning då har ju politiken tagit rodret så att säga. Och det är mera en funktion av hur stark majoritet och hur starka politiker vi har så att säga än om det är 1 eller 5 kommunchefer. För det har ingen betydelse om det är 5 kommunchefer, så skulle man i alla fall aldrig råka hamna i tjänstemannastyre, om politiken är väldigt tydlig så att säga. För 5 är inte mer korkade än 1, man skulle inte ta, man skulle inte utmana för man vet ju ändå var makten finns, vem som har rätt att ta besluten så att säga. Risken för tjänstemannastyre den är nog alltid större när man har en svag majoritet, en svag bild av åt vilket håll vi ska. Alltså det är klart, alltså dåligt fungerande politisk styrning från fullmäktige, kommunstyrelse och så vidare, då blir det frihet för förvaltningsorganisationen att dra iväg åt olika håll på olika sätt.
Kommunchef 3

Risken finns alltid men samtidigt kan man säga så här va att, historien behöver jag inte dra det har varit väldigt konstiga kombinationer och det har varit en röra här och efter det här valet har vi ju fått en ganska stark majoritet och det är värdefullt och även om inte tjänstemännen delar uppfattningar jämt så är det en tydlighet i besluten, det är så: säger vi och beslutar att vi ska göra så här så rivs det inte upp om några dar igen, eller att de vet att det här var de oense i majoritetsställning, det var på med någon röst eller något sånt där. Så det har blivit en stabilitet i huset här, där är det en avsevärd skillnad. Dom känner en trygghet i att ha en stark politisk organisation. [...] Sen delar inte alla den politiska uppfattningen, men det är något annat, tjänstemännen jobbar ju här oavsett om det är vänster eller höger eller vilken majoritet det är.
Politiker 5

⁸² Anders Källström & Rolf Solli, *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Göteborg, 1997), s. 24 - 36

Denna tydlighet som *Kommunchef 3* och *Politiker 5* beskriver, tror vi till stor del är sprungen ur den pragmatik som har präglat det politiska arbetet i Åtvidaberg denna mandatperiod. Inför kommunvalet 2006 gick Socialdemokraterna och Moderaterna gemensamt ut med att de skulle ”sanera ekonomin”, som flera av våra informanter uttrycker det. Enbart det faktum att Socialdemokraterna och Moderaterna regerar ihop indikerar att förhållandena är, eller har varit, speciella i kommunen. När vi har frågat politikerna om de inte upplever att de har övergett sin ideologi, så medger de att de till stor utsträckning har det. Socialdemokraterna har exempelvis tummat på hjärtefrågor som allmännyttan. Det är dock uppenbart för oss att de inte hymlar med detta; de menar att de har varit tydliga gentemot väljarna om att prioritera ekonomiska aspekter oavsett om dessa inkräktar på partiernas grundvärderingar. Även kommuncheferna medger att det underlättar i deras samspel med den politiska ledningsgruppen, att den senares framtoning har varit pragmatisk. *Kommunchef 5* beskriver:

I vår kommun kan jag säga att det inte varit så mycket fokus på ideologier, utan mera på att få pengarna att räcka till, att få ordning på kriskommunen. Här har det inte varit så mycket ideologi, av den anledningen har det väl gått bra att jobba också. *Kommunchef 5*

Genom denna utsaga, tillsammans med politikernas beskrivning av ideologins mindre prioritering, kan man problematisera hur stor roll denna aspekt spelar för funktionen av det roterande kommunchefskapet i sin helhet. Vi har i ovanstående kapitel beskrivit det nära samspelet mellan politik och förvaltning och deras jämna maktbalans som en tydlig effektivisering och funktion av detta system. Samtidigt har vi belyst att kommuncheferna genom det roterande systemet har flyttat fram sina maktpositioner. Skulle då framtida val, där kommunens medborgare bestämmer och som kanske inte vet hur viktig den politiska ledningsgruppen är för samspelet mellan politik och förvaltning, sluta med en otydligare majoritet, och både få konsekvenserna att det roterande kommunchefskapets fortlevnad riskeras, men också att kommunens demokrati löper, som tidigare beskrivits, större risk för tjänstemannastyre?

Slutdiskussion

När man pratar om makt, som med mycket annat, finns det en problematik med att sätta etiketter och tydliga definitioner och sedan tro att de lätt kan implementeras i verkliga förhållanden. Wrongs maktformer, som vi presenterade i maktdiskussionen och har försökt tillämpa i analysen, är just idealtyper, och indikerar inte att "any and all actual power relations can be neatly subsumed under one or another of the labelled forms".⁸³ Wrong fortsätter:

The value of any classification depends not on how literally it encompasses the inexhaustible variety of the world, but on the subtlety and discernment with which it is 'fitted' to reality and on whether or not it can be employed to generate illuminating propositions. [...] Empirically, the distinctions between psychic force, persuasion, the five forms of authority, and the subtler kinds of manipulation are matters of degree rather than of kind, which is to say that they represent variations along a continuum.⁸⁴

I det här sammanhanget kan exempelvis subjektet uppleva att denne har blivit övertalad någonting, men att det snarare är den andres imponerande personlighet eller kompetens inom området i fråga som varit den största faktorn till subjektets samtycke. Motivationen hos både maktbäraren och maktsubjektet är alltid en komplex blandning av kärlek, rädsla, plikt, statussökande och självintresse. Det är också, fortsätter Wrong, en angelägenhet för maktbäraren att behålla och utvidga de maktformer denne utövar över maktsubjektet. Maktbäraren söker således en stabil och permanent maktrelation som inte bara tar sig i uttryck i ett begränsat antal spelrum (*scopes*) i den bemärkelsen att han eller hon önskar att den har någorlunda omfattning och intensitet. Det är då till maktbärarens fördel att ha ett en variation av maktformer att utöva. Detta är i synnerhet viktigt när maktrelationer involverar flertalet maktsubjekt som hör samman olika maktformer. Men det är även viktigt i ljuset av att maktrelationer har en tendens att förändras över tid när de återupprepas tillräckligt många gånger. Exempelvis: när någon (maktsubjektet) blivit övertalad tillräckligt många gånger, har denne rimligtvis blivit det för att han eller hon bejakat utkomsten av maktrelationen. Så vid någon punkt, efter X antal gånger, blir det rimligtvis så att maktsubjektet slutar att utvärdera varje övertalning och istället upprätthåller maktrelationen på basis av att maktbäraren är en kompetent auktoritet.⁸⁵

Det är uppenbart att kommunchefsgruppens relation till den övriga tjänstemannaarenan i Åtvidaberg präglas av flertalet maktformer. Det är rimligt att samtliga tjänstemän under kommunchefsgruppen godtar direktiv både på basis av kommunchefsgruppens legitima auktoritet, men också med anledning av dennes erkända expertis. I en nära relation mellan en av kommuncheferna och personal på dennes förvaltning, tänker vi oss även att en personlig auktoritet kan uppstå när just tjänstemännen känner starkt för sin ledare. Därmed har

⁸³ Dennis H. Wrong, *Power. Its forms, bases and uses* (New Brunswick, 1995), s. 65 ff.

⁸⁴ Ibid. s. 67 ff.

⁸⁵ Ibid. s. 65 - 83

kommuncheferna i den relationen en variation av maktformer att påverka med, vilket gör omfattningen och intensiteten i kommuncheferns maktrelation till tjänstemannaarenan hög.

Vi diskuterade i analysen vilka maktformer kommuncheferna i synnerhet besitter i samspelet med politikerna i Åtvidaberg, och utifrån våra informanternas utsagor resonerade vi kring att övertalning och kompetent auktoritet utgjorde två betydande maktformer. Vidare beskrev vi kontexten av samspelet vara det som betingar om den förra eller senare tar sig starkast i uttryck. Utifrån det vi precis framhållit genom Wrong, att maktrelationer tenderar att förändras över tid, kan vi spekulativt resonera i huruvida kommuncheferns grupp, så länge den förser den politiska ledningsgruppen med goda underlag för beslut, i allt högre grad får en roll som maktbärare präglad av kompetent auktoritet. Det är rimligt att anta att den politiska ledningsgruppens respekt för kommuncheferns gruppens expertis byggs upp analogt med att de kontinuerligt är tillfreds med utkomsten av den information och de förslag kommuncheferns grupp ger. Som vi bland annat framhållit genom Anders Källström och Rolf Solli, så är politiker i en bemärkelse amatörer som förses med beslutsunderlag av tjänstemännen, de professionella. Men, som vi betonat genom hela denna studie, är kommuner speciella organisationer där den instans som ska vara den exekutiva makten är där på basis av kommunens medborgares vilja:

Politikernas uppgift kan sägas vara ”att vilja” på uppdrag av medborgarna. Politikerna skall också kontrollera att denna vilja förverkligas. Till sin vägledning har politikerna sina ideologier, signaler från väljarna och information från tjänstemännen.⁸⁶

Eftersom våra informanter, både kommunchefer och politiker, uttrycker att makten över ”vad” är tillfallen den politiska ledningsgruppen, och att de är observanta på att demokratiska värden och normer inte urholkas, är vi dock av uppfattning att så länge samspelet mellan kommuncheferns grupp och den politiska ledningsgruppen i Åtvidaberg har den karaktär det har nu, så kommer inte politikerna, i större och viktigare frågor, förbise innehållet i den information de får av kommuncheferns grupp med anledning av att de erkänner kommuncheferns grupp som en kompetent auktoritet. I stora och viktiga frågor kommer de ställa den informationen mot sina egna visioner.

Det är även i det resonemanget vi tror oss hitta svaret på den fråga vi retoriskt ställde i analysens absolut sista mening. Givetvis kan maktbalansen rubbas oavsett vilken ny, politisk konstellation som på mandat tillträder i Åtvidabergs kommunhus, men kanske i synnerhet om det är en vag koalition som inte gick på val med ett uttalat samarbete. Om vi hypotetiskt ponerar att det blir en liknande politik i Åtvidaberg även nästa mandatperiod, med samma aktörer i maktposition, och kommuncheferns grupp får fyra år till att sätta sin prägel på kommunen - hur mycket starkare

⁸⁶ Anders Källström & Rolf Solli, *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Göteborg, 1997), s. 14

förankrad i organisationen är då kommunchefsgruppen när nya aktörer efter valet 2014 ska inneha den politiska makten? Om dessa inte är lika handfasta, drivande och tydliga som politikerna är nu, och kommunchefsgruppen har blivit som en institution i institutionen, är då inte risken överhängande att Åtvidabergs kommun går mot en utveckling som liknar den som Högberg och Blom målar upp i sina respektive studier? Vi tror att den risken är, om inte överhängande, så i alla fall potentiell. För om vi ser till en del av de resonemang Högberg för, så ter de sig ligga nära de interaktiva processer som våra informanter beskriver är en realitet i Åtvidabergs kommunhus. Precis som vi har gjort i vår studie, konstaterar Högberg att det förefaller ligga en tät interaktion och ett mellanliggande beroende mellan kommunchefer och politiker, något han beskriver som en samspelszon som "baseras på ett ömsesidigt hänsynstagande".⁸⁷ Detta faktum i sig ger möjligtvis mandat för oss att precis som Högberg förklara den traditionella, vedertagna (Weberianska) idealmodellen, som separerar på politik och förvaltning, förgången. Men det intressanta i det här sammanhanget är den politiska makt han tillskriver kommunchefskapet på basis av att:

[...] den politiska överordningen uppenbarligen samexisterar och integreras med den förvaltningsmässiga underordningen där de båda parterna bidrar med sina perspektiv baserat på karakteristika utifrån sina respektive logiker, och kommer samman i ett integrerat och produktivt samspel i den demokratiska processen.⁸⁸

Detta förhållande vilar på att kommunchefen har kontroll över kommunens sammanlagda arbetsflöde och övervakar resurser som behövs för politiska intentioner, vilket kommuncheferna i Åtvidaberg har, och befinner sig i en fysisk närhet till den exekutiva politiska ledningen, vilket de gör - men fortfarande är kommuncheferna i Åtvidaberg tydliga med att de inte är de politiska aktörer Högberg tillskriver kommunchefsrollen. De har inte den formella, politiska roll han beskriver.⁸⁹ De ger underlag och agerar som sakkunniga, bidrar med perspektiv och kommer med idéer i mer pragmatiska, mindre visionära sammanhang - men den formella kommunchefen ombedes fortfarande lämna måndagarnas möten med den politiska ledningsgruppen när det är punkter på agendan som inte hör hemma hos icke-förtroendevalda tjänstemän. För att återgå till den ursprungliga frågan: vi tror att det är väldigt avhängt hur politikerna brukar den exekutiva makt som tillfaller dem huruvida en kommun går mot en utveckling till tjänstemannastyre. Kommunchefsgruppen har potential att vara en politisk aktör när politiken blir svag och otydlig och den själv allt fastare förankrad i organisationen. Högberg har en poäng när han yrkar på att kommunchefen kan påverka politiken med det beslutsunderlag denne förser kommunens politiker med, och i synnerhet i informella kontakter; det har vi tidigare diskuterat i analysen. Men i en kommun där de politiska riktlinjerna är lika tydliga som politikerna som agerar därefter, tror vi inte tjänstemän får den höga politiska verkningsgrad Högberg tillskriver dem. Så länge

⁸⁷ Örjan Högberg, *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, 2007), s. 197 ff.

⁸⁸ Ibid. s. 194 ff.

⁸⁹ Ibid. s. 201 ff.

politikerna har ett ärligt förhållande till de premisser deras mandat baseras på, kommer de resonera utifrån sina egna grunder. Att samspelet är nära och respektfullt betingar inte per automatik att kommunchefen ska ses som en politisk aktör. Istället tror vi att graden av asymmetri i maktrelationen mellan kommunchefsgruppen och den politiska ledningsgruppen i mångt och mycket betingas av hur den senare förhåller sig till den förra.

Referenslista

Tryckta referenser

Blom, Agneta P., *Kommunalt chefskap – En studie om ansvar, ledarskap och demokrati* (Lund, Dialogos AB, 1994)

Dahlgren, Lars Owe & Johansson Kristina, ”Fenomenografi”, i *Handbok i kvalitativ analys*, red. Andreas Fejes & Robert Thornberg (Stockholm, Liber AB, 2009)

Högberg, Örjan, *Maktlösa makthavare. En studie om kommunalt chefskap* (Linköping, Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, 2007)

Hörnqvist, Magnus, *Foucaults maktanalys* (Stockholm, Carlsson Bokförlag, 1996)

Jonsson, Leif, *Kommunstyrelseordförande. Kommunledare med politisk förankring* (Nora, Nya Doxa, 2003)

Jonsson, Leif, Gustavsson, Peter, Arnell, Sven-Inge, Högberg, Örjan, Jonsson, Robert, *Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglad chefskap i politisk miljö* (Nora, Nya Doxa, 2002)

Jonsson, Leif och Arnell, Sven-Inge, *Att organisera kommuners ledning. Att förena svårförenliga institutioner!* (Nora, Nya Doxa, 2006)

Kvale, Steinar, *Den kvalitativa forskningsintervjun* (Lund, Studentlitteratur, 1997)

Källström, Anders & Solli, Rolf, *Med takt och taktik. Om den kommunala krisen, våra kommuner och det kommunala ledarskapet* (Göteborg, BAS ekonomisk förening, 1997)

Lukes, Steven, *Maktens ansikten* (Göteborg, Daidalos AB, 2008)

Petersson, Olof, ”Introduktion”, i *Maktbegreppet*, red. Olof Petersson (Stockholm, Carlsson Bokförlag, 1987), s 7-27

Pierre, Jon, ”Den kommunala politiken: Problem eller lösning?”, i *Kommunal förvaltningspolitik*, red. Lennart J. Lundqvist & Jon Pierre (Lund, Studentlitteratur, 1995), s. 96-107

Sundin, Elisabeth, ”Kommuner – mycket speciella organisationer”, i *Kommunledning och samhällsutveckling*, red. Leif Jonsson (Lund, Studentlitteratur, 2006), s. 197-209

Uljens, Michael, *Fenomenografi – forskning om uppfattningar* (Lund, Studentlitteratur, 1989)

Wrong, Dennis H., *Power. Its forms, bases, and uses* (New Brunswick, Transaction publishers, 1995)

Otryckta referenser

Vetenskapsrådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>>, (2010-05-16)

Intervjuer med

Kommunchefer verksamma i Åtvidabergs kommun (2010): Kerstin Skarin, Kenth Rosén, Stefan Nilsson, Karin Olanders, Andreas Capilla.

Politiker verksamma i Åtvidabergs kommun (2010): Sverre Moum, Hans Andersson, Elisabeth Edlund, Lennart Haraldsson, Sören Söderström.