

Kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer

Av LEIF JONSSON

This article is about the Chief Executive Officer (kommunchef) and the leading political function (kommunstyrelseordförande) in municipalities. Pictures consisting of images about the situations of these two leading functions are compared and discussed in order to understand how they can be created in municipalities.

In the article it is shown that the leading politicians are working in broader fields than the chief executive officers. Both types of leading actors mainly work with the tasks of municipalities to deliver service and to build infrastructure system in the society. The leadership situations of both are mainly constructed under influences from local actors and interests.

The article is built on two projects in which the two leading functions have been in focus within a knowledge-building co-operation between representatives from each leading function and researchers. The results from the projects have been reported separately (Jonsson et al 2002 and Jonsson 2003).¹

Att leda kommuner betraktas ibland som något annorlunda än att leda företag. Brunsson (2002) diskuterar skillnaderna i termer av två typer av organisationer som han benämner "Den politiska organisationen" respektive "Före-

taget"². Även Arvidsson (2002) pekar på skillnader i förutsättningar³ för de båda typerna av organisationer. Arvidsson och Brunsson för sina diskussioner i skenet av de förändringar som de i likhet med andra forskare har tyckt sig

kunna se under de senaste båda decennierna inom kommunsektorn. Förändringarna, som kan karaktäriseras som förändrade dominerande föreställningar, uttrycks bland annat som "*New public management, reinventing government, privatisering och företagisering*" (Forsell och Jansson 2000, sidan 9-12). Förändringarna betecknas ibland som ideal hämtade från företagsvärlden (Bäck 2000). De kan också betecknas som organisationsrecept (Rövik 2000).

Vad som kan vara specifikt i förutsättningshänseende när det gäller ledning av kommuner är inte särskilt uppmärksammat i forskningshänseende (Arvidsson 2002). Det har också efterfrågats kunskap om detta i praktiska sammanhang. Det senare är en bakgrund till att frågor om ledning av kommuner har uppmärksamrats inom ramen för forsknings- och utvecklingsaktiviteter som sedan 1999 har bedrivits i nära samverkan med ledande aktörer från kommuner i Östergötland och några kommuner i Södermanland och Småland.

I samarbetet har strävan varit att utveckla kunskap avseende olika aspekter inom området ledning av kommuner. Samarbetet startade 1999 med att kommunchefers chefskap stod i centrum för kunskapsbildning och lärande. Detta samarbete medverkade till att även kommunstyrelseordförandes ledningssituation kom att uppmärksammas. I de båda samarbetsprojekten var syftet att fånga och begreppsgöra innehållet i respektive kategoris ledningssituation samt att använda begreppen för att diskutera de föreställningar om respektive kategoris ledningssituation

som begreppen ger uttryck för. Projektet har också resulterat i två publikationer - en som diskuterar kommunchefers chefskap (Jonsson et al 2002) och en som uppmärksammar kommunstyrelseordförandes ledningssituation (Jonsson 2003).

Kommunchefer och kommunstyrelseordförande kan betraktas som kommuners ledande tjänsteman respektive politiker. Deras tänkande och handlande kan utifrån detta sägas vara av stor betydelse för kommuners utveckling. Det finns därför skäl att uppmärksamma dem.

I de båda samarbetsprojekten har kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer betraktats var och en för sig. I det senare av de båda projekten konstaterades att det finns anledning att uppmärksamma organisering av kommuners ledning i stort.

Syfte och frågeställningar

Denna artikel har tillkommit mot denna bakgrund. I artikeln uppmärksammas kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituation i skenet av varandra. Det är ett sätt att rikta intresset mot hur kommuner organiserar sin ledning.

Syftet med artikeln är att bidra till ökad medvetenhet om föreställningar om kommunstyrelseordförandes och kommunchefers ledningssituationer samt hur sådana föreställningar kan skapas och inverka på ledningssituationerna. I artikeln diskuteras likheter och skillnader mellan å ena sidan föreställningar om kommunchefers led-

ningssituation och å andra sidan bilder av kommunstyrelseordförandes tillvaro. Vidare diskuteras hur föreställningar av detta slag kan vara grundade i lokal respektive allmän kommunal kontext.

Ansats

Innan bilderna av kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituation återges och diskuteras skall jag kort återge hur bilderna kom fram, det vill säga hur samarbetsprojekten initierades och bedrevs.

Kommunchefsprojektet

Avsikten med kommunchefsprojektet var att fånga bilder av innehållet i chefskapet och hur det kan skapas i kommunal kontext. Syftet var också att kunna diskutera innehållet. När projektet påbörjades visste vi att det inte fanns så mycket tillgänglig artikulerad kunskap (Hagström 1990, Källström och Solli 1997). Det fanns fjorton aktivt verksamma kommunchefer som var intresserade av att medverka i arbetet. De representerade kommuner med olika storlek - från 4.000 till 135.000 innevånare - och med olika politisk majoritet.

Utifrån detta valdes två ansatser för arbetet. För det första valde vi att försöka tydliggöra den oartikulerade kunskap om chefskapet som praktiskt verksamma kommunchefer kunde antas inneha. Detta gjordes i nära samarbete med verksamma kommunchefer under inspiration av empiriskt orienterad ledarskapsteori⁴.

För det andra valde vi att tolka och

analysera de empiriskt orienterade bilder av chefskapet som vi fick fram i samarbetet. Detta gjordes med hjälp av institutionell teori och socialkonstruktivism⁵. Härigenom försökte vi fördjupa förståelsen för innehållet i chefskapet liksom för hur det skapas. Vi försökte även diskutera grundläggande föreställningar bakom de konstruktioner av chefskapet som vi tyckte oss se. De båda ansatserna kommenteras närmare i det följande.

Samarbetet med kommuncheferna planerades under hösten 1998 och påbörjades under våren 1999. Under 1999 och våren 2000 gick samarbetet ut på att utveckla kunskap om vilka handlingar som kan ingå i kommunchefers chefskap. Detta skedde i syfte att förstå innebörder i handlingarna och var de utförs. Frågor rörande detta diskuterades vid sex tvådagars seminarier vid vilka kommunchefer, gästande föredragshållare och forskare medverkade. Mellan seminarierna träffades kommuncheferna i två mindre grupper för att utbyta tankar och reflektioner avseende hur de arbetar i sina respektive kommuner. Dessa gruppvisa diskussioner tolkades och dokumenterades som grund för diskussionerna vid seminarierna.

Efter ett flertal diskussioner i seminarie- och gruppform kom dokumentationen att bestå av en samlad beskrivning av kommunchefers situation. Denna beskrivning kan betraktas som uttryck för en gemensam föreställning av innebörden i det chefskap som utövas av kommunchefer. Denna föreställning byggdes upp utifrån de individuella erfarenheter och tankar som var och

en av de verksamma kommuncheferna bar med sig till de samtal som ägde rum mellan dem och de medverkande forskarna. Den gemensamma föreställningen präglades också av själva samtalen, i vilka ingick ifrågasättanden utifrån bland annat de teoretiska perspektiv som forskare förde med sig. Den gemensamma föreställningen kan således sägas vara gemensam för de personer (kommunchefers och forskare) som deltog i processen.

De metoder som under denna period användes för kunskapsbildning i samverkan mellan kommunchefers och forskare kan karaktäriseras som en form av interaktiv tolkning av kommunchefers situation som chefer.⁶

I arbetet med att fördjupa förståelsen för innehållet i kommunchefers chefskap och hur det kan skapas i en kommunal kontext använde vi som nämnts institutionell teori och socialkonstruktionism. Att uppmärksamma ledarskap som sociala konstruktioner blir allt vanligare i ledarskapsforskning. Alvesson (1997, sidan 190) säger att *"modern ledarskapsforskning fokuserar starkt på de kulturella aspekterna på ledning"*. Sandberg och Targama (1998) står för en likartad syn och talar om en övergång från *"ett rationalistiskt till ett tolkande perspektiv på ledning"* (ibid., sidan 22). Ericsson argumenterar för att *"inskräpa medvetenheten om (företags)-ledarskapets sociala konstruktion"* (Ericsson 2003, sidan 12).

Med hjälp av institutionell teori och socialkonstruktionism ville vi tolka och analysera de bilder av kommunchefers chefskap som utvecklades i samarbetet med kommuncheferna. Framför allt

ville vi utröna hur chefskapet influeras av lokala kommunala omständigheter respektive kommunövergripande omständigheter och institutionaliserade föreställningar. Detta ville vi göra genom att betrakta chefskapet som sociala konstruktioner.

Vi valde således att tolka och analysera de empiriskt framtagna föreställningarna om kommunchefers chefskap med avseende på hur de kunde antas vara präglade av olika föreställningar. Vi menar då för det första föreställningar som är gemensamma för flera kommuner, för det andra föreställningar som finns i den aktuella kommunen samt för det tredje föreställningar som bärs av den individ som innehar chefskapet. Vi valde också att se denna individ som den aktör som väger samman dessa olika föreställningar och omsätter dem i handlingar.

På detta sätt har institutionell teori och perspektiv hämtade från socialkonstruktionism använts för att analysera de bilder som togs fram av kommunchefers chefskap i nära samarbete med aktivt verksamma kommunchefers med hjälp av empiriskt orienterade synsätt på chefskap. I analysen ville vi försöka förstå innebörden i chefskapet och hur det skapas utifrån kontextuella förhållanden.

Kommunstyrelseordförandeprojektet

När arbetet med att uppmärksamma kommunstyrelseordförandes lednings-situation började planeras i slutet av år 2000 fanns ett uttalat praktiskt intresse hos verksamma kommunstyrelseordförande avseende inte bara att få lära

sig mer om sina ledningssituationer. Det fanns också en vilja att medverka i arbetet med att utveckla kunskap. Detta berodde på de erfarenheter som då fanns från kommunchefsprojektet. Samtidigt konstaterades att det inte fanns särskilt mycket artikulerad kunskap om kommunstyrelseordförandes ledningssituation. Två studier hittades (Wrenne 1997 respektive Nilsson 1999).

Kommunchefssamarbetet kan således sägas ha inneburit en innehållsmässig stimulans till att uppmärksamma även kommunstyrelseordförandes situation. Det innebar också en metodmässig stimulans. De metoder som användes visade sig inte enbart vara användbara för att utveckla kunskap om kommunchefers situation. De innebar också möjlighet till lärande hos de kommunchefer som deltog i samarbetet och till utveckling av kommunchefsfunktioner i de aktuella kommunerna. Sådana möjligheter ville också praktiskt verksamma kommunstyrelseordförande få tillgång till. Därför har arbetet med att uppmärksamma kommunstyrelseordförandes situation bedrivits på likartat sätt.

Tolv praktiskt verksamma kommunstyrelseordförande medverkade i samarbetet. De representerade kommuner av skilda storlek och politisk majoritet. Projektet pågick under drygt ett år, från mars 2001 till och med juni 2002.

I arbetet med att utveckla kunskap om kommunstyrelseordförandes ledningssituation har vi – i likhet med arbetet avseende kommunchefers chefskap – således använt oss av empiriskt orienterade ledarskapsteorier och institutionell teori. Med hjälp av detta har

vi beskrivit, tolkat och analyserat ledningssituationen.

Kommuner

I de båda projekten betraktades kommuner på följande sätt: Det finns olika sätt att beskriva kommuner. Flera definitioner pekar på att kommuner är till för att både realisera statliga uppdrag och initiera aktiviteter på egen hand. Ofta anges också att kommunal verksamhet till stora delar finansieras av skatter. I vissa definitioner sägs att kommuner inte opererar på marknader såsom företag gör. I stället sägs de vara delar av det civila samhället och som sådana skall de ta hand om samhällsmedborgares intressen. I detta avseende kan kommuner betraktas som demokratiska inrättningar. I andra definitioner kan man utläsa att kommuner är leverantörer och producenter av tjänster (till exempel barnomsorg, skola och äldreomsorg) och att detta skall ske på samma effektiva sätt som företag (Steward 1988, Brorström, Haglund och Solli 1999, Svenska Kommunförbundet 1999, Brorström och Siverbo 2001).

Kommuner kan på dessa sätt betraktas utifrån sina uppdrag såsom de uttrycks i lagar och andra texter. De kan också betraktas som institutioner skapade av människor. Det senare perspektivet är ett vanligt sätt att uppmärksamma och diskutera kommuner och även ledning av kommuner (se till exempel Brunsson och Jacobsson 1998, Forsell och Jansson 2000). Med ett institutionellt perspektiv kan vi gå bakom texter och föreställningar avseende kommuner och söka efter förståelse för

hur det kommer sig att texter och föreställningar har blivit allmänt vedertagna.

I de båda projekten betraktades kommuner som geografiskt avgränsade enheter vilka i demokratiska former sköter verksamhet riktad till medborgare. Verksamheten, som kan ha sin grund i statliga uppdrag eller i egna initiativ, finansieras främst med kommunalskatt och statsbidrag. Kommuners uppgifter betraktades på följande sätt.⁷

En uppgift för kommuner är att sköta skola och omsorg i olika former. Det är en uppgift som har åvilat kommuner sedan de formellt inrättades 1862 (Gidlund 1986). Uppgiften kan definieras som att tillhandahålla tjänster riktade till enskilda medborgare i kommunen.

En andra uppgift tillkom i samband med urbaniseringen i början av 1900-talet. Denna uppgift kan sägas bestå i att utveckla och sköta samhälleliga strukturer (vägar, vattenförsörjning, avfallshantering, näringslivssatsningar, med mera). Denna uppgift skiljer sig från den första i flera avseenden. Bland annat är den inte individinriktad utan kollektiv såtillvida att den tillhandahåller grundläggande nyttigheter för medborgare i gemen. Man kan kalla detta för att kommunen verkar som samhällsbyggare.

En tredje uppgift är myndighetsutövning. Den tillkom i samband med att uppbyggnaden av välfärdsstaten tog fart under främst 1960-talet. Då växte den individuellt inriktade tjänsteproduktionen. Dessutom tillkom en rad välfärdsreformer inom framför allt den sociala sektorn. Detta ställde krav på

myndighetsutövning.

En fjärde uppgift betingas av tanken med det kommunala självstyret innebärande att kommuner är forum för lokalt inflytande och kommunal demokrati. Uppgiften betecknas ofta som att kommuner skall vara medborgarnas intresseorganisation.

Bilder av kommunchefer och kommunstyrelseordförandes ledningssituation

I det följande återges en sammanfattning av de föreställningar om kommunchefer och kommunstyrelseordförandes ledningssituation som kom fram i de båda samarbetsprojekten.

Sammanställningen görs med avseende på fyra frågor, som motsvarar de perspektiv⁸ som användes i projekten, nämligen: Var är kommunchefer respektive kommunstyrelseordförande verksamma? Vad leder kommunchefer respektive kommunstyrelseordförande? Vilka arbetsuppgifter utför de? Vilka ideal präglar deras handlande?

Var verkar kommunchefer och kommunstyrelseordförande?

I projektet diskuterades föreställningar om var kommunchefer utövar sitt chefskap. Föreställningarna sammanfattades i termer av sammanhang och arenor där kommunchefer verkar. Fyra övergripande sammanhang identifierades, nämligen:

- Politiska sammanhang.
- Förvaltningssammanhang.
- Utåtriktade sammanhang.
- Egna sammanhang.

Dessa sammanhang sågs som uttryck för några specifika omständigheter i kommunchefers situation. Av sammanhangsbeskrivningen framgår för det första att kommunchefer verkar i en övergripande position i svenska kommuner där de på ett eller annat sätt kommer i kontakt med kommuners hela verksamhet. För det andra framgår att kommunchefer har att agera både i en politisk och en förvaltningsmiljö.

Dessa både omständigheter ansågs förena de medverkande kommunchefernas situation, oavsett i vilka kommuner de verkar och hur stora de är.

De medverkande kommunstyrelseordförandena ansåg att deras lednings-situation kunde beskrivas som att de verkar i sju typer av sammanhang:

- Politiskt arbete i egen kommun.
- Politiskt arbete i regionala sammanhang.
- Arbete tillsammans med kommunchef och andra ledande kommunala tjänstemän.
- Utåtriktat arbete i egen kommun.
- Utåtriktat arbete i nationella sammanhang.
- Utåtriktat arbete i internationella sammanhang.
- Eget arbete.

Sammanhangen ansågs ha olika karaktär. De båda förstnämnda betecknades av KS-ordförandena som politiskt insti-

tutionaliserade i den mening att de fungerar utifrån relativt bestämda procedurer som används för att handskas med ideologiskt betingade motsättningar i beslutsprocesser.

De tre utåtriktade sammanhangen karaktäriserades som administrativa och inte politiska, eftersom partipolitiska motsättningar inte möts där och eftersom de heller inte är procedurstyrda. De betecknades som politiskt administrativa, eftersom åtminstone en aktör nämligen kommunstyrelseordförandena själva, uppträder som politiker såtillvida att de bär med sig och agerar utifrån ideologiska grunder.

I möten med kommunchef och eventuella andra kommunala tjänstemän uppträder KS-ordförande i sammanhang där politik och kommunal förvaltning möter varandra. Eget arbete innehåller inslag av både politik och administration.

Av de nämnda sammanhangen ansågs politiskt arbete i egen kommun dominera. Detta sammanhang hänger nära samman med utåtriktat arbete i egen kommun. Politiskt arbete i regionala sammanhang verkar tillta i omfattning samtidigt som det integreras alltmer med politiskt arbete i egen kommun.

Denna bild representerar några KS-ordförandes föreställningar avseende hur de sammantaget ser på de sammanhang där de verkar. Man kan anta att detta också betyder att de lägger ner mest tid på politiskt arbete i egen kommun.

Vad leder kommunchefer och kommunstyrelseordförande?

De medverkande kommunchefernas egna föreställningar avseende var de utövar sitt chefskap, det vill säga i vilka så kallade sammanhang som de verkar, diskuterades i skenet av statsvetenskapligt präglade föreställningar av kommuner som den miljö där kommunchefer utövar sitt chefskap. Ett antal tänkbara så kallade kommunchefs-inriktningar generades därvid, nämligen:

- Samhällsbyggaren, som är en inriktning där chefskapet främst ägnar sig åt långsiktiga samhällsutvecklingsfrågor. En kommunchef av detta slag ansågs primärt vara verksam i utåtriktade sammanhang.
- Servicemanagern/ekonomen/verksamhetsproffset representerar inriktningar som främst ägnar sig åt kommuners serviceverksamhet (omsorg, skola och dylikt). Därmed kännetecknas de också av att primärt vara förvaltningsorienterade. Servicemanagern kan sägas betrakta verksamheten i servicemanagementtermer och kan sträva efter att kundorientera verksamheten. Ekonomen eftersträvar enkelt uttryckt kostnadseffektivitet i verksamheten medan verksamhetsproffset kan sägas ha sitt hjärta i verksamheten och dess kvalitet.
- Lokaldemokraten motsvarar en orientering som tillmäter såväl politik som medborgardelaktighet ett stort värde för kommunens utveckling. Med en sådan inrikt-

ning är det troligt att en kommunchef i första hand riktar sitt intresse och sitt arbete mot det sammanhang som betecknades som politiskt.

- Ämbetsmannen ägnar primärt sitt intresse åt att se till att ärenden sköts på ett korrekt sätt och representerar härigenom primärt en förvaltningsorienterad inriktning.
- Verksamhetsstrategen ser som sin uppgift att uppmärksamma dels kommunens uppgift som samhällsaktör, dels uppgiften som serviceleverantör och är därför sannolikt primärt verksam i både förvaltnings- och utåtriktade sammanhang. Detta synsätt företräder en bred inriktning som innebär att verksamhetsstrategen också förekommer i politiska sammanhang.
- Den demokratiska samhällsbyggaren företräder intressen som är knutna till kommunens uppgift som samhällsaktör och medborgarnas intresseorganisation. Som sådan aktör är det sannolikt att vederbörande primärt är verksam i både politiska och utåtriktade sammanhang.

När dessa kommunchefs-inriktningar ställdes mot de bilder som de medverkande kommuncheferna förmedlade avseende sin tillvaro, så framkom att dessa chefer främst arbetar inåt i den egna kommunen mot den kommunala förvaltningen med frågor om kommuners serviceverksamhet. Det betyder också att de i huvudsak arbetar utifrån inriktningar som servicemanager/ekonom/verksamhetsproffs.

Det fanns självklart variationer bland de enskilda kommuncheferna. Det fanns de som sa sig ägna ett stort intresse åt utåtriktade sammanhang och som härigenom sa sig verka som samhällsbyggare. Andra återigen ansåg sig kombinera intresset för samhällsfrågor med ett engagemang för serviceverksamhet, varigenom de kan sägas fungera som verksamhetsstrateger. Det fanns också exempel på kommunchefer i studien som tycks ägna förhållandevis stor uppmärksamhet åt kommunens myndighetsfrågor och därmed kan sägas inta en position som ämbetsman. Vad leder då kommunstyrelseordförande?

Även kommuners ledande politiker - kommunstyrelseordförande - tycks framför allt vara inblandade i ledning av kommuners uppgift att leverera medborgerliga servicetjänster respektive verka som samhällsaktör. Detta gör kommunstyrelseordföranden framför allt tillsammans med andra politiker medan kommunchefer gör det internt i kommuners förvaltningar. Om kommunchefer ägnar huvudintresset åt kommuner som leverantör av samhällsservice så säger kommunstyrelseordförande sig framför allt arbeta med kommuners samhällsaktörsuppgift.

Varken kommunchef eller kommunstyrelseordförande tycks vara direkt inblandade i kommuners uppgift som myndighet. Ett skäl till detta ansågs vara att myndighetsutövning i kommuner i hög grad sker i så kallade facknämnder med tillhörande förvaltningar under inflytande från experter och med hjälp av regelverk.

KS-ordförande och kommunchefer verkar heller inte vara nämnvärt enga-

gerade i ledning av det arbete som betingas av att kommuner kan sägas ha i uppgift att vara medborgarnas intresseorganisation. Kommunchefer och framför allt kommunstyrelseordförande leder naturligtvis en hel del procedurer (sammanträden, överläggningar och förhandlingar av olika slag) där meningsutbyte och beslutsfattande sker. Detta kan ses som en del av det politiska arbetet, men det har inte med medborgarengagemang att göra.

I projekten konstaterades bland annat att kommunchefer och KS-ordförande i ökande utsträckning inte bara ägnar sig åt den egna kommunen lokalt. De säger sig bli allt mer regionala aktörer. Det har att göra med att kommuner i allt högre grad samverkar med varandra, men också med att allt fler samhällsfrågor inte enbart sköts lokalt. De behandlas och löses i större sammanhang. Det gäller framför allt frågor avseende infrastrukturella förhållanden (väg- och järnvägssatsningar, näringslivsutveckling, skoletableringar, m m).

Utifrån projekten tycks det som att det framför allt är kommunstyrelseordförande som agerar i regionala sammanhang, vilket förklaras av att infrastrukturella frågeställningar i kommuner ofta definieras som politiska. KS-ordförande uppträder därvid främst som företrädare för egen kommun. De kan också agera utifrån uppdrag som de kan tilldelas av förekommande regionförbund.

Vilka arbetsuppgifter utför kommunchefer respektive kommunstyrelseordförande?

Innehållet i de medverkande kommunchefers arbete ansågs vara olika beroende på i vilka av de fyra sammanhang – politiska, förvaltnings- omgivande eller egna sammanhang – som de verkar. Det har också att göra med hur de säger sig vara engagerade i kommuners olika uppgifter. Detta verkar i hög grad variera med vilket uppdrag som kommunchefer har i sina kommuner. Variationen sägs ha att göra med att kommunchefer inte anser sig ha en formaliserad grund att utgå från i sina uppdrag. Vid förda diskussioner efterlyses då och då en reglerad skrivning av kommunchefers ansvar och ställning i likhet med den som finns i aktiebolagslagen för verkställande direktörer. Som det är nu upplevs ställningen många gånger som otydlig och lite väl utelämnad till kommunstyrelsen och framför allt dess ordförande.

I kommunchefsprojektet sammanfattades innehållet i kommunchefers arbete i fyra grundläggande typer av arbetsuppgifter:

- Att utveckla, vårda och arrangera olika förhållanden. I detta kan ingå att arrangera möten, att utveckla organisatoriska strukturer, policies och dylikt, att utveckla och vårda relationer med människor i och utanför den egna kommunen, att i viss fall och situationer själv handlägga ärenden samt att föredra ärenden.
- Att förmedla kunskap, information och kontakter mellan perso-

ner och instanser i och utanför kommunen.

- Att bevaka ärendes hantering, processers förlopp och övergripande kommunintressen. Denna typ av arbetsuppgift anses vara central för kommunchefer.
- Att inhämta kunskap och information för eget behov och för vidare spridning. Denna uppgift ses av kommunchefer som en förutsättning för att kunna utföra de andra typerna av arbetsuppgifter.

Vad kan då sägas om innehållet kommunstyrelseordförandes arbete? KS-ordförande sa sig ägna sig åt uppgifter av olika karaktär relaterade till ovan nämnda sju sammanhang där de anser sig verka. Sammanfattningsvis beskrevs detta på följande sätt:

- Leda politiskt arbete till innehåll, vilket man framför allt gör när det gäller politiskt arbete i egen kommun, men även i samband med politiskt arbete regionalt.
- Leda politiskt arbete till form. Det görs också i egen kommun, men ibland även regionalt.
- Förhandla utifrån politiska intressen. Även detta görs i egen kommun och i regionala sammanhang.
- Förhandla utifrån kommunala intressen. Detta sker i utåtriktat arbete i egen kommun, i regionala sammanhang och även i nationella sammanhang.
- Representera kommunen. Det kan kommunstyrelseordförande göra i utåtriktade sammanhang i egen kommun, i nationella sam-

manhang samt kanske även internationellt.

- Utbyta information och bygga relationer. Detta är en uppgift som kommunstyrelseordförande ägnar sig åt i alla sammanhang där de verkar.
- Vara uppdragsgivare åt framför allt kommunchefen.

Vid förda diskussioner konstaterades att det finns vissa gemensamma nämnare liksom åtskiljande inslag vad gäller vilka arbetsuppgifter de utför samt vilka kommunala områden som detta handlar om. Gemensamma för kommunstyrelseordförande är att de

- leder politiskt arbete till innehåll i egen kommun och då i första hand avseende samhällsutveckling,
- leder politiskt arbete till form i egen kommun vad gäller kommuners serviceåtagande och samhällsutveckling,
- förhandlar utifrån politiska intressen i egen kommun,
- representerar kommunen i utåt-riktade sammanhang vad gäller samhällsutvecklingsfrågor,
- ägnar sig åt informationsutbyte och relationsbyggande aktiviteter i så gott som alla de sammanhang där de verkar och då främst i samhällsutvecklande frågor samt
- samverkar - i större eller mindre grad - med kommunchef.

Det som skiljer kommunstyrelseordförande åt är huruvida de är engagerade i politiskt arbete regionalt samt i vad mån de är inblandade i frågor rör-

rande serviceuppgifter i kommunen och i frågor med anknytning till myndighetsfrågor.

Skillnaderna beror främst på kommunstorlek och på majoritetsförhållanden. Skillnaderna har också att göra med vem som innehar posten som kommunstyrelseordförande och hur länge som denne har innehaft den. Skillnaderna sägs också bero på kulturella förhållanden i aktuell kommun.

Dominerande ledningsideal

Utifrån gjorda iakttagelser i projektet avseende kommunchefer och hur deras handlande kan te sig fördes diskussioner avseende vilka ideal, det vill säga dominerande vedertagna föreställningar om eftersträvansvärt handlande, som kan präglade handlandet.

I projektet konstaterades att handlandet tycks domineras av ett ideal som betecknades som strategiskt. Med detta menas att det anses vara viktigt att verka resultat- och effektivitetsorienterat. I ett sådant handlande används maktmedel och resurser för att uppnå resultat. I arbetet ses det också som viktigt att utveckla strategier. Taktiska överväganden sågs som legitima.

Ett strategiskt ideal verkar, utifrån den gjorda studien, ha ersatt ett instrumentellt ideal som av verksamma kommunchefers (ofta benämnda kanslichefer) handlande en bit in på 1980-talet då kommuner främst uppfattades som myndigheter. Då sågs det som viktigt att handlandet i kommuner kännetecknades av att skapa, upprätthålla och följa regler. Ett sådant handlande, som

kan betecknas som instrumentellt, ansågs i studien ha varit ett rättesnöre för kanslichefer, vars arbete i mångt och mycket dominerades av att medverka till att kommuner leddes utifrån gällande regler.

Mot dessa ideal ställdes ett tredje ideal i projektet⁹. Det betecknades som ett kommunikativt ideal i vilket strävan är att verka förståelseinriktat innebärande att medverka till argumentation under fria och öppna former. I ett sådant ledarskapsideal ingår att arrangera arenor för kommunikativa ändamål. I projektet argumenterades för att detta ideal skulle kunna vara användbart för kommunchefers, som i hög grad tycks ägna sig åt att leda ärendehanteringsprocesser.

De tre idealen diskuterades också i kommunstyrelseordförandeprojektet, eftersom även denna kategori kommunledare i hög grad kan sägas leda processer och beslutsfattandeprocesser. Tre typer av handlande hos kommunstyrelseordförande identifierades i studien utifrån idealen. De benämndes som:

- Ett taktiskt handlande, med vilket menas att sträva efter att få igenom egna idéer utifrån personliga övertygelser om att de är de bästa.
- Ett strategiskt handlande, varmed förstås ett socialt handlande som innebär att lyssna på andras uppfattningar och att förhandla och kompromissa. Målet för detta handlande är att komma fram till resultat och att kunna vidta åtgärder.
- Ett kommunikativt handlande, som också är socialt men inte en-

bart i bemärkelsen att ta hänsyn till andras uppfattningar. Strävan för detta handlande är också att uppnå förståelse för varandras argument och helst också konsensus.

Vid diskussion om de tre handlingsidealerna sades bland de medverkande kommunstyrelseordförandena att ett taktiskt handlande under lång tid har präglat många ledande politiker och kanske också gör det än idag. "Många har varit kommunens starke man", sa en av de medverkande som uttryck för detta. Ett strategiskt handlande ansågs dock ha ersatt ett taktiskt och sades vara ett dominerande ideal sedan ett tiotal år.

I förda diskussioner med verksamma kommunstyrelseordförande sades också att det inte duger att vara taktiker om man vill vara en KS-ordförande som inte enbart är partipolitiker utan också kommunledare med ambitionen att leda kommunen både som politisk organisation och som samhällsaktör. Då krävs både strategiskt och kommunikativt handlande. Framför allt sades det vara viktigt att handla kommunikativt. I annat fall finns risk för att kommunen leds som om det vore ett företag.

Diskussion av framtagna bilder

Ovan återgivna bilder över kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer skapades i de samarbeten som ägde rum i projektet. De kan därför ses som ett resultat

av de samverkansprocesser där föreställningar om ledningssituationerna möttes och utvecklades i samverkan mellan forskare och praktiker.

I det följande diskuteras bilderna. Detta görs i tre steg. I ett första steg jämförs bilderna avseende kommunchefers ledningssituation med bilderna avseende kommunstyrelseordförandes situation. Syftet med detta är att identifiera likheter och skillnader. I ett andra steg diskuteras bilderna som sociala skapelser och hur de är konstruerade i lokala kommunala miljöer respektive kommunala miljöer i stort. I ett tredje steg diskuteras vilka omständigheter i kommuner som kan inverka på hur

kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer skapas.

Jämförelse mellan kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituation

De föreställningar om kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer som utvecklades i de aktuella samverkansprojekten sammanfattas i tabell 1 nedan på sådant sätt att jämförelser kan göras mellan föreställningarna.

<u>Kommunchef</u>	<u>Kommunstyrelseordförande</u>	
Var verkar man?	1. Politiska sammanhang 2. Förvaltningssammanhang 3. Utåtriktade sammanhang 4. Eget arbete	1. Politiskt arbete i egen kommun 2. Politiskt arbete regionalt 3. Arbete med kommunchef 4. Utåtriktat arbete i egen kommun 5. Utåtriktat arbete nationellt 6. Utåtriktat arbete internationellt 7. Eget arbete
Vad leder man?	A. Kommunen som serviceleverantör B. Kommunen som samhällsbyggare	A. Kommunen som samhällsbyggare B. Kommunen som serviceleverantör C. Regional utveckling
Vilka uppgifter utför man?	a) Utveckla, vårda, arrangera förh. b) Förmedla information, m.m. c) Bevaka ärenden och processer d) Inhämta information, m.m.	a) Leda politiskt arbete till innehåll b) Leda politiskt arbete till form c) Förhandla utifrån politiska intressen d) Representera kommunen e) Byta information, bygga relationer f) Uppdragsgivare åt kommunchefen
Vilka ledningsideal har man?	Strategiskt Instrumentellt förflutet (göra saker rätt)	Strategiskt med kommunikativa inslag Taktiskt förflutet (kommunens starke man)

Tabell 1 Bilder av kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer

En första skillnad som framgår av sammanställningen i tabell 1 är att kommunstyrelseordförande har ett bredare och framför allt mer utåtriktat verksamhetsfält än kommunchefer. Kommunstyrelseordförandes utåtriktade arbete beskrevs i projektet uppdelat på lokala, nationella och internationella sammanhang. Dessutom definierades politiskt arbete regionalt som ett eget sammanhang där kommunstyrelseordförande verkar som ledande kommunpolitiker.

Av tabell 1 framgår vidare att kommuners ledande politiker (kommunstyrelseordförande) och ledande tjänstemän (kommunchef) framför allt tycks ägna sig åt två av kommuners uppgifter, nämligen de som ovan har benämnts samhällsbyggande (infrastrukturfrågor) och att vara serviceleverantör till medborgare (inom främst skola, barnomsorg och äldreomsorg). Det är en likhet. En skillnad är att det verkar som om kommunchefer är mest fokuserade på den senare uppgiften och KS-ordförande på den första.

En annan skillnad är att det tycks som om ledande politiker - och främst kommunstyrelseordförande - är den grupp kommunledare som i första hand arbetar regionalt med kommunledningsfrågor. Skälet till detta är att de frågor som där behandlas (infrastruktur, med mera) anses behöva behandlas politiskt. Kommunchefer verkar bli alltmer delaktiga i regionalt arbete.

När det gäller vilka uppgifter som utförs av de båda grupperna så ger sammanställningen i tabell 1 uttryck för att ledningssituationerna skiljer sig åt. I beskrivningen av kommunchefers ar-

betsuppgifter används inte ordet leda, vilket är fallet i beskrivningen av kommunstyrelseordförandes arbetsuppgifter. I stället har verben utveckla, vårda, arrangera, förmedla, bevaka och inhämta valts för att sammanfatta de arbetsuppgifter som utförs av kommunchefer. I beskrivningen av kommunstyrelseordförandes arbetsuppgifter används en terminologi som tydligt anger att det är ledning som man håller på med.

Kan detta vara ett uttryck för en bild som innebär att KS-ordförande har en tydligare ledande position än kommunchefer? Mycket tyder på detta och det kan förstås utifrån att KS-ordförandena upplever sig som ytterst ansvariga i sina kommuner och som dess främste företrädare.

Både kommunchefers och kommunstyrelseordförandes handlande och tänkande tycks präglas av ett strategiskt ideal som kännetecknas av att vara resultat- och effektivitetsorienterat och långsiktigt samtidigt som det är viktigt att förhandla sig fram till ett samlat kommunalt handlande. Man använder sig av makt och resurser för att uppnå detta.

Kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituation som kommunal skapelse

Sammanställningen i tabell 1 ovan uppvisar en översiktlig bild av kommunchefers respektive kommunstyrelseordförandes ledningssituation såsom den uppfattades och uttrycktes i de aktuella projekten. Bilden representerar således

ett slags minsta gemensamma nämnare som de medverkande kunde identifiera sig och sina ledningssituationer med. Detta kan också ses som kommundemensamma föreställningar om ledningssituationerna.

Hur kommundemensamma är då föreställningar vid närmare betraktande? I kommunchefssamarbetet diskuterades vad som var lokalt influerat respektive vad som var präglat av kommunövergripande föreställningar. Sammanfattningsvis konstaterades att en gemensam nämnare för kommunchefer är att de verkar i en övergripande position där de på ett eller annat sätt kommer i kontakt med kommuners verksamhet i stort och där de befinner sig i både en politisk och en administrativ kommunövergripande miljö. Detta syns i beskrivningen av var de verkar. En annan gemensam nämnare är att deras ansvar definieras utifrån de uppdrag som de tilldelas av kommunens kommunstyrelse och framför allt dess ordförande.

Även om det på detta sätt ansågs finnas vissa likheter i kommunchefers situation så ansågs olikheterna vara större. Olikheterna kan, såsom har framgått ovan, beskrivas i termer av var man är verksam, vad man arbetar med när det gäller kommuners uppgifter, vilka typer av arbetsuppgifter som man utför samt kanske också vilka ideal som präglar handlandet. Lokala och kommunvisa föreställningar om vad kommunchefers chefskap skall innebära ansåg ha större inverkan på chefskapet än kommundemensamma föreställningar.

Kommunchefer kan med andra ord

sågas ha begränsade yttre institutionaliserade förhållanden som bas att bygga sin position på. De kan därför bli eller göra sig beroende av lokala kommunala omständigheter av både formella och personliga slag.

Hur är det då med kommunstyrelseordförandes ledningssituationer? Är de i lika hög grad betingade av lokala föreställningar?

I det genomförda projektet identifierades fyra grundläggande uppdrag som kan sägas åvila kommunstyrelseordförande oavsett i vilken kommun de verkar. Det första uppdraget handlar om att leda kommunstyrelsen. En kommunstyrelse måste finnas i varje kommun enligt kommunallagen. Utifrån kommunstyrelsens ledande position i kommuner följer det andra uppdraget som innebär att kommunstyrelsens ordförande förväntas leda kommunen som politisk organisation. I detta uppdrag ingår att handskas med politiska beslutsprocesser och procedurer. Det tredje uppdraget definierades som att leda kommunen som samhällsaktör. Detta förväntas kommunstyrelsens ordförande göra utifrån att vederbörande är kommunens ledande politiker. Ett fjärde uppdrag ansågs vara att leda det egna partiets politik i kommunen, vilken på ett eller annat sätt formas av människor i partiet. Politiken förväntas sedan bäras av förtroendevalda politiker (bland annat kommunstyrelsens ordförande) och omsättas i handling genom deras agerande i politiska församlingar.

Dessa fyra uppdrag kunde de medverkande kommunstyrelseordförandena känna igen sig i. I detta avseende

kan de således sägas ha gemensamma föreställningar avseende sina lednings-situationer.

Uppdragen kan utföras på olika sätt vilket gör att det tycks finnas lokala föreställningar om hur uppdragen skall skötas. Beroende på lokala förutsättningar i form av främst förtroendemässiga förhållanden och på hur KS-ordförandena förhåller sig till uppdragen så kan de, enligt förda diskussioner, få olika profiler.

Som kommunstyrelsens ordförande kan man således vara mer eller mindre inåtriktad respektive utåtriktad. En inåtriktad KS-ordförande verkar i första hand på kommunala arenor och sköter uppdragen att leda kommunstyrelsen och kommunen som politisk organisation, medan en utåtriktad KS-ordförande väljer att synas utåt och agera på utåtriktade arenor med en ambition att ge uppdraget att leda kommunen som samhällsaktör stor uppmärksamhet.

Som kommunstyrelseordförande kan man också vara mer eller mindre lokal respektive regional i sitt handlande. En KS-ordförande som profile-rar sig som en lokal aktör väljer att sköta den egna kommunen både som politisk organisation och som samhällsaktör. En regionalt verkande KS-ordförande lägger stor vikt vid uppdraget att leda kommunen som samhällsaktör och framför allt att göra det i regionala sammanhang.

Som KS-ordförande kan man vidare se sig som mer eller mindre partipoliti-ker respektive kommunledare. En KS-ordförande som i första hand ser sig som partipolitiker driver främst det egna partiets intresse och prioriterar upp-

dragen att leda kommunstyrelsen och det egna partiet. En KS-ordförande som främst ser sig som ledare av kommunen prioriterar de båda uppdragen att leda kommunen som politisk organisation respektive att leda kommunen som samhällsaktör.

Utifrån ovan presenterade bilder tycks det som om kommunstyrelseordförande ledningssituationer kan förstås i kommungemensamma avseenden såsom de ovan diskuterade fyra uppdragen ger uttryck för. Det betyder att kommunstyrelseordförandes lednings-situationer i högre grad än kommunchefer präglas av kommungemensamma föreställningar. Detta kan också uttryckas som att de kan sägas ha en tydligare formaliserad bas att bygga sin tillvaro på än vad kommunchefer har. Samtidigt verkar kommunstyrelseordförandes sätt att utföra uppdragen i stor utsträckning vara lokalt präglade.

Vad inverkar på kommunchefers och kommunstyrelseordförandes ledningssituation?

I diskussionen ovan har sammanfattningsvis för det första konstaterats att kommunchefers ledningssituation skiljer sig från kommunstyrelseordförandes. Av de bilder som har utvecklats i de båda projekten framgår att man verkar i olika sammanhang, man ägnar sig åt i stora drag samma kommunala uppgifter och man utför olika typer av arbetsuppgifter. För det andra kan man ur de utvecklade bilderna utläsa att kommunchefers situation i högre grad än kommunstyrelseordförandes tycks vara präglade av lokala förhållanden.

Vad är det då som präglar de uppmärksammade aktörernas situationer? I de diskussioner som fördes i kommunchefsprojektet konstaterades att en viss kommunchefs ledningssituation kan präglas av tre slags föreställningar.

För det första kan den påverkas av kommunövergripande föreställningar, vilka ytterst har sin grund i den typ av position som kommunchefer har och hur (bland annat utifrån vilka ideal) positionen skall skötas. Kommunövergripande föreställningars inverkan kan sägas representera ett makroperspektiv utifrån vilket kommunchefers chefskap med Sandbergs (1999) ord kan ses som en nationell kommunal konstruktion.

För det andra kan lokala kommunvisa föreställningar inverka på kommunchefers situation. Detta kan komma till uttryck i formella organisatoriska strukturer liksom i vilka uppdrag som kommunchefen tilldelas. Även lokala individuellt präglade föreställningar i form av bland annat inarbetade förväntningar kan påverka kommunchefers situation. Det mest påtagliga exemplet på detta är kommunstyrelseordförandens föreställningar avseende såväl sin egen funktion som kommunchefens.

För det tredje kan kommunchefens egna föreställningar också inverka. Sådana föreställningar kan komma till uttryck i ambitioner och förmågor av olika slag, men också i uppfattningar om hur chefskapet skall utföras. Med hjälp av sina föreställningar möter och integrerar kommunchefen såväl kommungemensamma som lokala kommunvisa föreställningar om hur kommunchefen förväntas utöva chefskap. I en sådan integrationsprocess

utvecklas en kommunchefsidentitet över tid. Med Sjöstrands (1995) ord kan detta också kallas för interaktiv institutionalism i bemärkelsen att chefskapet kontinuerligt konstrueras och reproduceras under inflytande av olika omständigheter.

Vad präglar då kommunstyrelseordförandes ledningssituation? Även här kan man tala om tre slag av präglning – kommungemensam, kommunspecifik och individuell – fast på ett annat sätt än vad som gäller kommunchefer. I de diskussioner som fördes i samarbetet med kommunstyrelseordförande diskuterades denna fråga med utgångspunkt från de fyra uppdrag som KS-ordföranden kan sägas ha. En kommunstyrelseordförandes ledningssituation kan därvid ses i termer av mandat och förtroende relaterat till uppdragen.

Hur uppdraget att leda kommunstyrelsen kan te sig uppfattades som beroende av det förtroendekapital som innehavaren av uppdraget har från i första hand det egna partiet och den eventuella majoritet som vederbörande företräder, men också från oppositionen.

Uppdraget att leda kommunen som politisk organisation uppfattades bygga på att vara accepterad och respekterad som ledare av kommunstyrelsen. Det handlar alltså om att ha skaffat sig förtroenden inom alla politiska läger.

I uppdraget att leda kommunen som samhällsaktör ansågs det också vara viktigt med ett stort förtroendekapital i de lokala politiska partierna. Men, det ansågs inte räcka med det. Man måste också ha förtroende bland kommunens tjänstemän, eftersom detta uppdrag handlar om att leda hantering av sak-

frågor som inte bara behandlas i politiska församlingar utan också i verksamhetssammanhang.

Uppdraget att leda det egna partiets politik kan delas upp i två delar. Den ena delen handlar om att genomföra partiets politik, den andra om att forma partiets politik. I båda fallen förutsätts stort förtroende i det egna partiet, fast i olika avseenden. I det förstnämnda fallet handlar det om en tilltro att kunna genomföra politiken. I det andra fallet handlar det om tilltron till de politiska idéer som vederbörande kan ha.

På detta sätt diskuterades präglingen av kommunstyrelseordförandes ledningssituation. Präglingen kan sägas ske utifrån de intressenter som finns relaterade till de fyra uppdrag som KS-ordföranden kan sägas ha. Intressenterna finns lokalt. Sådana lokala förhållanden kan sägas skapa förutsättningar för hur en KS-ordförande kan förhålla sig till och präglade sin situation. Detta har ovan diskuterats i termer av profiler som uttrycktes i begreppsparen inåtriktad-utåtriktad, lokal-regional respektive partipolitiker-kommunledare.

Sammanfattande iakttagelser och reflektioner

I denna artikel uppmärksammas och diskuteras föreställningar om kommunstyrelseordförandes och kommunchefers ledningssituationer samt hur sådana föreställningar kan skapas i kommuner. Detta har gjorts som ett sätt att rikta intresset mot hur kommuner organiserar sin ledning.

I artikeln har ledningssituationerna diskuterats med avseende på likheter och skillnader, hur de kan konstrueras i kommunala sammanhang samt vad det är som kan präglade situationerna. Vilka iakttagelser och reflektioner kan då sammanfattningsvis göras?

Kommunalt präglade ledningsorganisationer

Det framgår av de bilder som har diskuterats att kommunstyrelseordförande har bredare och mer utåtriktade ledningssituationer än kommunchefer. Detta kan förstås utifrån en syn på kommuner som politiskt styrda organisationer, där kommuner främst företräds av politiskt ansvariga aktörer.

Det framgår också att både kommunchefer och kommunstyrelseordförande främst ägnar sig åt kommuners uppgifter att leverera individuellt riktade tjänster åt sina medborgare respektive åt att utveckla samhälleliga strukturer. Det betyder att man i stora drag kan sägas arbeta med samma frågor, men att man gör det i olika sammanhang. Kommunstyrelseordförande hanterar frågorna i politiska sammanhang, medan kommunchefer gör det i administrativa förvaltningsmässiga sammanhang. Kommunchefer ägnar sig mer åt den första uppgiften än KS-ordförande och vice versa. Detta kan förklaras av att serviceverksamheten i högre grad än samhällsutvecklingsfrågor hanteras internt i kommuner. Ingen av de båda grupperna verkar ägna sig särskilt mycket åt kommuners uppgift att fungera som medborgarnas intresseorganisation. Detta är en

uppgift som inte får särskilt mycket uppmärksamhet.

Kommunstyrelseordförande tycks ha en tydligare ledningssituation än kommunchefer. KS-ordförandes situation kan beskrivas i termer av uppdrag som kan härledas utifrån att de just är ordförande i kommuners kommunstyrelser med den ställning som dessa har utifrån kommunallagen. Kommuncheferns ledningssituationer kan inte på motsvarande sätt beskrivas i generella termer, även om det verkar finnas kommunchefer som önskar det. I stället är situationerna ofta i hög grad en produkt av förväntningar och föreställningar från i första hand kommunstyrelsen och dess ordförande.

Dessa iakttagelser kan förklaras av att kommuner är politiskt styrda organisationer. Det är då rimligt att kommuncheferns situation påverkas av kommuners politiska ledning och att kommuners ledande politiker har en ledningssituation som ytterst grundas på ett regelverk som är stadfäst i lag.

Kommuncheferns ledningssituationer påverkas i hög grad av lokalt etablerade föreställningar och traditioner, framför allt hos kommuners politiska ledning, men också hos aktörer i kommuners förvaltningsorganisationer. Självfallet påverkas ledningssituationerna av de personer som verkar som kommunchefer och deras föreställningar, ambitioner och förmågor.

Kommunstyrelseordförande har tydligare yttre betingelser att bygga sina ledningssituationer utifrån, vilket gör att de många gånger ser sig som ytterst ansvariga för det politiska arbetet i kommuner och för kommuners

agerande i utåtriktade samhälleliga sammanhang. Hur man handlar utifrån dessa betingelser präglas i hög grad lokalt av de förtroendeförhållanden som finns knutna till de intressenter som är kopplade till de uppdrag som kan sägas åvila KS-ordföranden.

Det förefaller således som om både kommuncheferns och kommunstyrelseordförandes ledningssituationer i hög grad är lokalt präglade när det gäller hur de är organiserade, med vilket menas var man verkar, vad man leder och vad man gör.

Företagsledningsideal

Samtidigt som det tycks som om kommuncheferns och kommunstyrelseordförandes ledningsarbete i hög grad är lokalt organiserat så framgår det att deras handlande präglas av ledningsideal som i projekten har kallats för strategiska och vars rötter kan spåras till företagsvärlden. Detta är ingen ny iakttagelse. Den är väl känd (se Forsell och Jansson 2000, Bäck 2000 och Røvik 2000).

Det som man kan förundras över är att detta har kunnat ske fastän det kan tyckas vara uppenbart att kommunledande aktörer har att verka under andra förutsättningar är företagsledare. Dessa skilda förutsättningar har uppmärksamrats tidigare (se bland annat Brunsson 2002). De föreställningar som har kommit fram i de båda här behandlade projekten förstärker tidigare gjorda iakttagelser. Kommunchefer liksom KS-ordförande verkar i sammanhang som är specifika för kommuner och många gånger också unika i lokal-kommunala hänseenden. De båda grup-

perna har att ägna sig åt frågeställningar som är specifika. De har arbetsuppgifter som starkt är präglade av kommunala förhållanden. Likväl tar man till sig ideal som är sprungna ur andra miljöer.

Man kan också förundras över att ledningsideal hämtade från företags-sammanhang kan prägla tänkande och handlande så påtagligt samtidigt som det tycks som att de båda gruppernas ledningssituationer i organisatoriska avseenden är kommunalt präglade och kanske framför allt av lokala förhållanden.

Det tycks som om allmänna föreställningar från företagsvärlden dominerar. Hur kommer det sig? Vad är det som gör att man i den kommunala sektorn inte tycks ha kommunalt präglade ideal? Har man i kommuner föreställningar om att man är bättre på ledning i företag? Saknas det utbildning i kommunledning på universitet och i andra ledningsutbildande sammanhang? Saknas det kunskap om det specifika i kommunledning? Används företagsledningsbetonade föreställningar i brist på annat?

Organisering av kommuners ledning i stort

I artikeln har kommunstyrelseordförandes och kommunchefers ledningssituationer uppmärksammats såsom varande centrala delar i organiserande av kommuners ledning. KS-ordförande kan sägas vara en del av kommuners politiska ledning och kommunchefen en del av kommuners administrativa ledning.

Det finns andra ledande instanser och aktörer i kommuner. Hur ser deras ledningssituationer ut? Hur är de organiserade? Hur samverkar olika delar av kommuners ledning med varandra?

Det är frågor som det finns anledning att uppmärksamma i syfte att utveckla kunskap om organisering av kommuners ledning. Sådan kunskap är viktig för att svenska kommuner skall kunna hantera den frihet som man sedan drygt tio år har när det gäller att organisera sig. Nuvarande kommunallag säger att det i kommuner måste finnas en beslutande församling (kommunfullmäktige), ett organ för granskning av verksamheten (revisorer utsedda av fullmäktige), en kommunstyrelse samt en valnämnd och en förmyndare (alternativt överförmyndare). I övrigt bestämmer kommuner själv hur man organiserar sig. (Hillbom et al 2001)

Hur tänker man om det? Hur gör man det?

Referenser

Alvesson, Mats, 1997

"Att synkronisera föreställningar: Företagskultur och ledarskap." I Sandberg, Åke (red) *Ledning för alla? Om perspektivbrytning i företagsledning*. Stockholm: SNS Förlag.

Arvidsson, Göran, 2002

"Företags- och förvaltningsledning i förändring." I Lind, Rolf (red) *Ledning av företag och förvaltningar - Förutsättningar, former och förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.

Berger, Peter och Tom Luckman, 1979

Kunskapssociologi - Hur individer uppfattar och formar sin sociala verklighet. Stockholm: Wahlström och Widstrand.

Brorström, Björn, Anders Haglund, och Rolf Solli, 1999

Förvaltningsekonomi. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001

Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils, 2002

"Politisering och företagisering." I Lind, Rolf (red) *Ledning av företag och förvaltningar - Förutsättningar, former och förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.

Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson, 1998

"Den viktiga standardiseringen." I Brunsson, Nils och Bengt Jacobsson (red) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

Bäck, Henry, 2000

Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.

Carlsson, Sune, 1951

Executive Behavior: A Study of the Work Load and the Working Methods of Managing Directors. Stockholm: Strömbergs.

Ericsson, Daniel, 2003

"Det o(av)sedda ledarskapet. De dygdiga och odygdiga aspekterna." I Ericsson, Daniel (red) *Det oavsedda ledarskapet*. Lund: Academia Adakta.

Eriksen, Erik-Oddvar, 1997

Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Forsell, Anders och David Jansson, 2000

Idéer som fängslar – recept för en offentlig reformation. Malmö: Liber Ekonomi

Gidlund, Jan-Erik, 1986

Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Stockholm: Forskningsrådsnämnden.

Habermas, Jürgen, 1995

Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Hagström, Bengt, 1990

Chef i offentlig verksamhet – forskning kring offentliga chefer. Lund: Studentlitteratur.

Hales, Carl P., 1999

"Why Do Managers Do What They Do? Reconciling Evidence and Theory in Accounts of Managerial Work." *British Journal of Management*, 10: 335–350.

Hilborn, Ingegärd, Christer Hjert, Leif Petersén, Jonas Reinholdsson, Irene Reuterfors Mattsson, Curt Riberdahl, Håkan Torngren och Staffan Wikell, 2001

Kommunallagen - Kommentarer och praxis med ändringar t o m 1 januari 2001. Stockholm: Kommentus.

Jonsson, Leif, 2001

Kunskapsbildning i samverkan mellan forskning och praktik. En studie av interaktiv kunskapsbildning avseende kommunchefers chefskap. Linköpings universitet, Ekonomiska institutionen.

Jonsson, Leif, Peter Gustavsson, Sven-Inge Arnell, Örjan Högberg och Robert Jonsson, 2002

Kommunchefers chefskap. Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, Leif, 2003

Kommunstyrelseordförande. Kommunledare med politisk förankring. Nora: Nya Doxa.

Källström, Anders och Rolf Solli, 1997

Med takt och taktik. Göteborg: BAS.

Kotter, John P., 1982

"What Effective Managers Really Do." *Harvard Business Review*, 60(6): 156–167.

Mintzberg, Henry, 1973

The Nature of Managerial Work. New York: Harper & Row.

Mintzberg, Henry, 1994

"Rounding out the Manager's Job." *Sloan Management Review*, 53(4).

Nilsson, Thorbjörn, 2001

Den lokalpolitiska karriären – en socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd. Växjö: Växjö University Press.

Pettersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm, 1996

Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Pettersson, 1995

Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS Förlag.

Rövik, Kjell-Arne, 2000

Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Liber.

Sandberg, Jörgen, 1999

"Konstruktion av social konstruktion." I Sjöstrand, Sven-Erik, Jörgen Sandberg, och Mats Tyrstrup (red) *Osynlig företagsledning.* Lund: Studentlitteratur.

Sandberg, Jörgen och Axel Targama, 1998

Ledning och förståelse. Ett kompetensperspektiv på organisationer. Lund: Studentlitteratur.

Sjöstrand, Sven-Erik, Jörgen Sandberg och Mats Tyrstrup, 1999

Osynlig företagsledning. Lund: Studentlitteratur.

Sjöstrand, Sven-Erik, 1995

"Towards a Theory of Institutional Change." I Groenevegen, John, C. Petilis och Sven-Erik Sjöstrand (red) *On Economic Institutions – Theory and Applications.* London: Edward Elgar.

Stewart, Rosemary, 1967

Managers and Their Jobs: A study of similarities and differences in the ways managers spend their time. New York: Macmillan.

Stewart, James, 1988

Styrning och ledarskap i kommuner. Lund: Studentlitteratur.

Svenska Kommunförbundet, 1999

Kommunerna i framtiden. En långtidsutredning om behov och resurser till år 2010.

Trollestad, Claes, 2000

Etik & Organisationskulturer. Att skapa en gemensam värdegrund. Stockholm: Svenska Förlaget.

Wallenberg, Jan, 1997

Kommunalt arbetsliv i omvandling. Styrning och självständighet i postindustriell tjänsteproduktion. Stockholm: SNS Förlag

Wallenberg, Jan, 2001

"Arbetsplatsutvecklingens strukturella förutsättningar." I *Arbetsgivarpolitik - en strategisk fråga.* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Wrenne, Petter, 1997

Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande. Göteborg: CEFOS Göteborgs universitet.

Noter

¹ The text in the article has in an earlier version been presented at "The 17th Nordic Conference on Business Studies in Reykjavik 14th - 16th August 2003".

² Skillnaderna diskuteras med avseende på omgivande omständigheter, inre liv och ledning.

³ Arvidsson (2002) diskuterar skillnaderna i termer av existensmotiv, omvärldsrelationer och marknad, finansiering, huvudman, ledningens grad av autonomi samt former för intern styrning.

⁴ Gemensamt för "empiriska ledarskapsteorier" är att de försöker fånga vad chefer gör. Detta kan ske i olika termer, såsom exempelvis mönster av aktiviteter (Carlson 1951), kategoriseringar av profiler (Stewart 1967), roller (Mintzberg 1973), agendor och nätverk (Kotter 1982) samt konceptualiserade modeller (Mintzberg 1994, Hales 1999). "Empiriska ledarskapsteorier" ingår i den forskningstradition som ibland kallas för "Managerial Work".

⁵ Institutionell teori kan sägas uppmärksamma de formella (t ex lagar och regler) och informella spelregler (bland annat normer och värderingar) som finns och som vi följer i vår tillvaro (se Sjöstrand 1995, Brunsson och Jacobsson 1998). Institutioner skapas av oss människor i vår sociala tillvaro och kan alltså ses som socialt konstruerade (se bland annat Berger och Luckman 1979, Sandberg 1999, Sjöstrand och Thyrstrup 1999).

⁶ Detta sätt att utveckla kunskap i samverkan mellan forskning och praktik diskuteras vidare i Jonsson (2001).

⁷ Detta sätt att beskriva kommuners uppgifter återfinns i statsvetenskaplig och ekonomisk litteratur, se till exempel Rothstein med flera (1995), Pettersson med flera (1996), Wallenberg (1997 och 2001).

⁸ De tre förstnämnda perspektiven är inspirerade av klassiska så kallade empiriska ledarskapsteorier inom Managerial Work skolan. Det fjärde perspektivet valdes mot bakgrund av diskussionen om "företagisering" av kommunledning i syfte att kunna uppmärksamma tänkande bakom hur man handlar.

⁹ Diskussionen om ledarskapsideal inspirerades av resonemang förda av statsvetaren Oddvar Eriksen (1997) och etikforskaren Claes Trollestad (2000), som båda i sina resonemang om kommunikativt ledarskap har inspirerats av Jürgen Habermas (1995) teori om kommunikativt handlande.