

Maktlösa makthavare – en studie om kommunalt chefskap

Författare är Örjan Högberg (Avhandling). Institutionen för Ekonomisk och Industriell utveckling, Linköpings universitet, år 2007.

Anmäld av Nazem Tahvilzadeh och Mats Bengtsson

En av förvaltningsforskningens populäraste och mest omdiskuterade frågor är den om maktfördelningen mellan politik och förvaltning i demokratiska system. Längre har studiet av beslutsprocesser i den offentliga sektorn dragits med en olycklig uppfattning om att det är politiker som självständigt fattar beslut och förvaltningens tjänstemän som lydigt implementerar dem. I verkligheten är processerna betydligt mer komplexa, och förvaltningen har mer inflytande över den politiska verksamheten än vårt liberaldemokratiska samvete vill medge. Det är därför av intresse att ställa sig frågan hur förvaltningens makt kan förstås och förklaras.

Det gör företagsekonomen Örjan Högberg i avhandlingen *Maktlösa makthavare*, genom att med ett maktperspektiv för ögonen fråga sig hur de kommunala cheftjänstemännens politiska agerande kan förstås. Relationen mellan politik och förvaltning är ett relevant dilemma för alla politiskt styrda organisationer, men kanske är det så att kommunpolitiken erbjuder den bästa scenen för detta drama. Närheten mellan politik och förvaltning är där särskilt påtaglig och den icke-formaliserade och för organisationen livsviktiga funktionen som kommunchefer har, som länk mellan förvaltningsorganisationen och de politiska nämnderna, motiverar studien fokus på kommunens politiker och tjänstemän väl.

En förtjänst med Högbergs avhandling är att han bryter mot mönstret i forskningen om relationen mellan politiker och tjänstemän, som i huvudsak utgår från kvantitativa metoder och oftast studerar maktförhållanden genom att i enkäter fråga vem som har makt i kommunen. Genom att använda en rad olika kvalitativa metoder kommer Högberg nära in på de politiska processer i vilka maktutövningen sker. Dessutom går Högberg verkligen i clinch med maktbegreppet medan många

förvaltningsforskare använder begreppet utan att närmare definiera eller diskutera det.

Högberg redogör för sitt maktbegrepp genom att diskutera tre teman ur maktlitteraturen: makt som samhällsligt fenomen; "makt över" respektive "makt att" samt maktens tre ansikten. Han kombinerar denna diskussion med ett kritiskt realistiskt synsätt och definierar ett maktbegrepp som anger att makt är "en kapacitet att handla, vilken ägs av sociala agenter i kraft av agenters varaktiga relationer med underliggande sociala strukturer" (sidan 99). Detta maktbegrepp är väl skickat att studera såväl kommunchefernas maktresurser som de förutsättningar som möjliggör kommunchefernas maktutövning. I detta något banbrytande angreppssätt finns en öppenhet för den faktiska verklighetens komplexitet som är ett lyckligt steg iväg från en naiv realism (positivism) och förståelsen av relationer inom politiken som vara endast "konstruerade".

Högbergs empiriska material är omfattande och fångar ur flera perspektiv relationen mellan förvaltning och politik. Materialet innehåller av en *tidsanvändningsstudie* som består av kommunchefer dagboksanteckningar av deras dagliga aktiviteter under en månad, en öppen observation av 10 kommunchefer under sammanlagt 100 timmar samt uppföljande enskilda intervjuer och gemensamma seminarier med kommuncheferna. Dessutom gör han en *samspelestudie*. Denna bygger på intervjuer och dokument och är en undersökning av hur två kommuner gick tillväga för att organisera den politiska och administrativa ledningen i respektive kommun.

Efter att den teoretiska grunden är lagd besvarar Högberg sina tre frågeställningar i tre kapitel vilka varvar empiri med analys. Han börjar med att besvara frågan vilka maktresurser som kan identifieras som förbundna med positionen som kommunchef. Utifrån sitt kritiskt realistiska perspektiv menar Högberg att fokus är riktat mot positionen som kommunchef snarare än mot personen som innehar denna position. Hans svar på frågan är att positionen som kommunchef är förbunden med tre maktresurser. *Centralitet* eftersom positionen innebär att kommunchefen kan kontrollera kommunens arbetsflöde då hon är sammanlänkad med andra enheter i kommunen. Med positionen följer också *kontroll över kritiska resurser* såsom expertis, information och kunskap vilka kommunchefen kan använda i samspelet med andra aktörer. Dessutom innebär positionen en *närhet till makt* vilket gör att kommunchefen har access till den exekutiva politiska ledningen (sidan 169ff).

Men att det finns maktresurser förbundna med kommunchefspositionen innebär inte att dessa resurser används för att utöva makt, anger Högberg. Maktresurserna är kontextbundna - bundna av den sociala kontext som kommuncheferna verkar inom. Högberg gör därför en analys denna kontext i syfte att ta reda på under vilka villkor kommunchefen kan använda sina maktresurser för att påverka för att uppnå effekter. Här kopplas alltså de strukturella maktresurserna ihop med kommuncheferna som agenter. Högberg menar att dessa maktresurser mycket

väl kan leda till att kommuncheferna kan påverka beslutsprocesser, men att deras makt är villkorad. Förtroende är det begrepp som graderar påverkansmöjligheterna. Har tjänstemännen politikerns förtroende så utökas deras påverkansmöjligheter och vice versa.

I sitt sista empiriska kapitel vill Högberg undersöka hur kommunchefernas politiska agerande kan förstås. Han besvarar denna fråga genom att diskutera de roller som är förbundna med kommunchefspositionen. Han anger att kommuncheferna vid sidan om en initierande och beredande roll också har en verkställande och utvärderande roll samt att de är proaktiva snarare än reaktiva. Vidare uppger Högberg att den klassiska separationen mellan politik och förvaltning inte existerar i relationen mellan politiker och tjänstemän i det praktiska arbetet. Detta arbete innehåller i stället "ett interaktivt och balanserat politiskt samspel på grund av det mellanliggande beroendet" (sidan 198). Men detta är inga nyheter och det hjälper oss inte att bättre förstå kommunchefernas politiska agerande. Högberg lämnar oss hungriga och nyfikna på de empiriska detaljerna som utlovats. Efter att i nästan två tredjedelar av boken beröra teorin så behandlas det troligen mycket spännande empiriska materialet med viss brådska. Identifieringen av maktresurserna är ett underbart kunskapsbidrag, men det väsentliga är när och hur chefstjänstemännen använder resurserna, och i vilka syften? Processtudierna lämnas nästan helt utanför presentationen som istället befinner sig på en ganska abstrakt analyserande nivå. Särskilt en detalj tål att fundera över. Högberg anger att kommuncheferna kan agera politiskt om de kan aktivera maktresurserna och väljer att göra det. Vidare anger han att det ligger en värdegrund bakom aktiveringen vilken baseras på den administrativa logik som kommunchefen verkar under. Detta innebär enligt vår tolkning att maktutövandet villkoras av ännu en mekanism utöver förtroende, nämligen av tjänstemännens rolluppfattning. Dessa tankar utvecklar Högberg dock inte vidare vilket vi gärna hade sett.

När tjänstemännens politiska agerande analyseras i kapitel 8 når Högberg inte ända fram. Det saknas fortfarande något. Vi ser att kommuncheferna har maktresurser och att de kan utöva makt under vissa betingelser men i vilken utsträckning de verkligen gör det får vi aldrig reda på. Avhandlingen ger oss visserligen insikter i kommunchefers aktiviteter och i deras möjligheter till makt men berättar aldrig i vilken utsträckning de faktiskt utövar makt, det vill säga det avslöjas aldrig om det potentiella demokratiproblem som Högberg målar upp i inledning verkligen är en realitet. Fortsatt forskning i ämnet får utveckla våra kunskaper. Vi uppskattade en användbar och tankeväckande studie om en av den offentliga förvaltningens centrala problemställningar.