



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

Kommundirektören

En studie av kommunens högste tjänsteman

Rolf Solli & Anders Källström

ARBETSRAPPORT 8

1995

CEFOS

Göteborgs universitet



Sammanfattning

I den här uppsatsen redovisas en explorativ studie över vad elva kommuners högsta tjänstemän gör under en vecka och hur de gör det. Deras huvuduppgift är att hantera ärenden och se till att de är beredda enligt alla konstens regler. Detta arbete förutsätter deras medverkan vid ett stort antal både mycket långa och mycket korta möten. De tillämpar en stor uppsättning aktionsstrategier för att för ärendet mot ett rationellt slut. Basen för hur de gör detta är en paradox i form av en rituell objektivitet. Ekonomi är för kommundirektören något latent, närvarande men samtidigt något de förhåller sig distanserat till. Ekonomi är varken ett mål eller ett medel utan en restriktion. Sammantaget ifrågasätts i denna uppsats den ledarskapsteori som utformats utifrån näringslivets praxis, men ibland passar den - särskilt där den inte spelar någon roll.

Innehåll

Att förstå ledarskapets vardag	4
Forskning om ledare i offentlig verksamhet	6
Institutionella förutsättningar	7
Studiens syfte	8
Metodologiska frågor	9
Arbetet och uppgiften	12
Relationer	15
<i>Relationer till politiker</i>	15
<i>Förvaltningscheferna</i>	19
<i>Medarbetarna</i>	20
Kommundirektören - en tolkning	21
Vad gör de?	21
Hur gör de?	22
<i>Att 'hjälpa' politiker.</i>	22
<i>Att få 'hjälp' av förvaltningschefer</i>	24
<i>Att få hjälp av medarbetarna</i>	25
Ekonomi då?	25
Kommundirektören - strategiernas mästare	27
Kommundirektörens kompetensbas och funktion	28
Företagiseringen	28
Den rituella objektiviteten.	30
Fortsättningen	31
Referenser	32

Förord

Kommundirektören - en studie av kommunens högste tjänsteman är det åttonde numret i CEFOS arbetsrapportserie och en förstudie till projektet 'Styrningens form och ansikte. Ett forskningsprogram om toppchefers betydelse i kommuner'. Projektet leds av ekon dr Rolf Solli och syftar till att beskriva hur de kommunala ledarna agerar när de styr.

Studien baseras på vad elva kommundirektörer gjorde under en vecka. Hur de i sitt arbete för att hantera och bereda ärenden använder en stor uppsättning aktionsstrategier samt hur de förhåller sig till ekonomi. I rapporten ifrågasätts den ledarskapsteori som utformats utifrån näringslivets praxis.

Göteborg i september 1995

Lars Strömberg
Föreståndare, CEFOS

Att förstå ledarskapets vardag

Svenska kommuner är i många stycken unika. I en internationell jämförelse är de stora, i många avseenden. En medelstor svensk kommun har ca 30 000 invånare; de flesta europeiska kommuner är betydligt mindre. Verksamheten är förhållandevis omfattande. En stor del av välfärdsstaten förverkligas genom kommunernas försorg. Med ett bibehållande av den gällande ambitionsnivån behöver kommunal-skatten höjas med 25 procent fram till år 2005. Detta skulle innebära att den genomsnittliga skattebetalaren får avstå ca 40 kr per intjänad hundralapp, enbart för den kommunala verksamheten (Sv. Kommunförbundet 1992). De flesta ser nog detta som en dramatisk förändring, men den är blygsam sett i ett historiskt perspektiv.

Under hela efterkrigstiden har den kommunala organisationen expanderat kontinuerligt och dramatiskt. Kommunerna har organiserats utifrån ett paradigm om tillväxt och expansion. Funktionalitet och storskalighet har varit givna ledstjärnor. Mycket tyder nu på att dramat i form av expansion håller på att stanna av. Istället för att fortsätta i invanda förvaltningsmönster söker allt fler kommuner i pausen inför den andra akten nya former för organisering (Montin 1993, Forsell 1994). I sökandet efter en ny gällande myt, som sannolikt inte är en utan flera, används näringslivets lösningar ofta som förebild. Brunsson (1991) kallar detta "företagisering". Denna företagisering finns i många skepnader, marknadsföring har blivit ett allt viktigare instrument också i kommunerna, det talas allt mer om kontrakt, föredrag om affärsstrategier är populära i kommuner, för att nämna några exempel.

Bland dessa nya lösningar finns en klar fokusering på ledarna och detta gäller i synnerhet tjänstemännen. Nya anställningsformer har prövats under 1980-talet, tidsbegränsade anställningar och individuella lönesättningar är några experiment som varit vanliga. I annonser efter chefer betonas kompetens, handlingskraft, förmåga till strategiskt tänkande framför de tidigare gällande byråkratiska idealen. Ledarskapskurserna har varit ett annat påtagligt inslag när det gäller ledarskapet i kommunerna. Nu är det inte helt enkelt att hitta förebilder i verkligheten, litteraturen är skapt för att fylla detta tomrum. Bilderna av ledarskap är otvivelaktigt färgade av den anglosaxiska litteraturen. Det handlar om allt från enminutschefer (Blanchard & Johnson, 1983) till psykosociala resonemang (se Kets de Vries M, 1983). Ibland är bilderna av ledare enkla och lätta att förstå, ibland är de komplicerade på gränsen till både obegripliga och ointressanta. Litteraturen

kommer ofta från USA. Men, det är ju inte självklart att det som gäller i USA också gäller i Sverige, faktiskt verkar det finnas skillnader (Jönsson 1994, Hofstede 1991). Dessutom är svenska kommuner annorlunda i förhållande till de organisationer som oftast behandlas i ledarskapslitteraturen. Till saken hör att studier om ledarskap i offentlig verksamhet allt som oftast konstaterar att det finns stora skillnader mellan ledarskap i offentlig respektive privat verksamhet (Allison 1980, Rainey 1987, Lane 1993, Lundquist 1993). Vidare tycks den förhärskande uppfattningen vara att det finns för lite kunskaper kring villkoren för ledares arbete inom den offentliga sektorn (Hagström 1990).

Kommuner är intressanta organisationer. Enkelt uttryckt handlar det om organisationer som bygger på kombinationen politik och handling. Dessutom är de stora och erkänt svårstyrda (Czarniawska-Joerges 1992, Brunsson 1986). De institutionella förutsättningarna försvårar också ledninguppgiften. En del av uppgiften handlar om myndighetsutövning, en annan del om att ge service. Till detta kommer att "företaget" kommunen tillämpar en hel rad olika teknologier, allt från löpande band till psykoterapi. Det blir därför svårt att kunna verksamheten, osedvanligt svårt! En konsekvens av detta borde vara att det också är svårt att vara ledare i en sådan organisation. Denna svårighet gör dem, bl.a., intressanta att studera.

Det är inte bara komplexiteten som gör dessa organisationer svårledda. De är stadda i en kontinuerlig förändring. Ibland är förändringarna utpräglat diskussionsorienterade och leder inte så mycket till verklig förändring (Brunsson 1989), men det finns trots allt en trend i förändringsarbetet som handlar om faktisk förändring (Montin 1993). Förändringen kan beskrivas på många olika sätt. Pierre (1993) sammanfattar den offentliga sektorns förvandling på följande sätt:

"A key goal of the politics of public administration in Sweden during the 1980s was to transform the national bureaucracy from a traditional Weberian bureaucracy to a more open, client-oriented and responsive public administration."

(Pierre, 1993, sid 396)

Pierres beskrivning gäller främst i ett nationellt perspektiv, men kan också gälla för den kommunala organisationen. Baldersheim & Ståhlberg (1994) sammanfattar utvecklingen vad gäller struktur, styrning och fördelning som en rörelse från byråkrati till multikrati, från central styrning till självreglering och från standardisering till variation. Hur som helst; det händer något.

Att studera ledare i kommunal förvaltning låter sig inte göras med mindre än att intresset riktas mot en specifik grupp aktörer. En naturlig grupp skulle kunna vara de ledande politikerna, kommunalråden. En annan grupp skulle kunna vara

förvaltningscheferna (se Blom 1994), eller den stora mängden mellanchefer (se Schartau 1993). Vi har dock valt bort dessa grupper (för tillfället) och istället koncentrerat oss på ett antal kommuners högste tjänsteman. Dessa tjänstemän är intressanta ur många aspekter. De har en ställning som gör dem unika i kommunal förvaltning, men de finns i alla kommuner. De är sällan studerade. De är lätta att känna igen, de är de enda som enligt lagen inte kan väljas in i en politisk församling i den kommun de arbetar i. Det finns fler aspekter som gör dem intressanta vilket vi återkommer till längre fram. Genomgående har vi kallat dem vi studerat kommundirektörer. Det finns i själva verket en flora titlar när det gäller dessa aktörer men de har samma formella position enligt lagen.

Ett särskilt drag hos svenska kommuner är den talrika förekomsten, i förhållande till många andra länder, av heltidsanställda politiker. Det är ingen ovanlighet att en medelstor kommun har två eller flera heltidsanställda politiker. I många avseenden är dessa aktörer med samma arbetsfält som kommundirektören. Förutsättningarna för såväl konflikter som lösningar är alltså stora i svenska kommuner.

Forskning om ledare i offentlig verksamhet

Antalet studier som fokuserar svenska kommundirektörer är inte många, vi har inte hittat någon. Hagström (1990) har gjort en omfattande litteraturgenomgång i akt och mening att täcka in litteraturen som avser ledarskap i offentlig sektor. Hagström (oa) konstaterar att studier av ledarskap i offentlig sektor lyser med sin frånvaro.

De studier som finns, t.ex. Norell (1989), Blom (1994), Schartau (1993), Borgenhammar (1983) och Czarniawska-Joerges (1986), behandlar många aspekter på det kommunala ledarskapet men inte specifikt den grupp tjänstemän som vi kallar kommundirektörer. Sannolikt har kommundirektörer, trots sin position, många likheter med andra ledare i offentlig verksamhet. En arbetshypotes är att de till ganska stor del kan jämföras med de generaldirektörer som Czarniawska-Joerges (oa) studerat. De senare finns också i sfären mellan politiken och administrationen. Enligt Czarniawska-Joerges är generaldirektörerna;

"en skyddande barriär, en buffert som avsiktligt skapats för att hindra konfrontation mellan politik och ekonomi ... Normativt antas ofta generaldirektörsrollen primärt existera för att tolka politiska budskap till administrativa styrimpulser. Men som företrädare gör de i allmänhet det motsatta. De översätter signaler från sin myndighet till politiskt gångbara budskap, de

omvandlar ekonomiska krav till ideologi och politik.
(Czarniawska-Joerges, 1986, sid 108)

En annan jämförelsegrupp skulle kunna vara koncerncheferna. Pfeffer (1977) beskriver dessa bland annat som företrädare, någon som tar ställning till motstridiga intressen, främst intresserade av resultat och arbetet mot styrelsen. Hägg (1991) är dock mer tveksam till jämförelser syftande till "korsbefruktning" mellan ledare i olika associationsformer. Förutsättningarna för ledarskapet varierar inte minst med hänvisning till de olika relationerna till ledarens styrelse.

Institutionella förutsättningar

Ett förhållande av intresse är kommundirektörernas institutionella förutsättningar. Kommuner kan beskrivas på många sätt. Ett sätt är att analysera dem utifrån en jämförelse mellan det som Brunsson & Jönsson (1979) kallar politiska organisationer och handlingsorganisationer. En sådan analys kan dels syfta till att beskriva skillnader mellan villkoren för ledarskap i näringslivet och i kommuner men kan också göras till en diskussion om relationen mellan kommundirektörer och deras omgivning.

Den politiska organisationen kännetecknas av att det viktigaste av allt för en organisation, rekryteringen av medarbetare, sköts av andra än dem som skall jobba ihop. *Rekryteringsprincipen* är offentliga val; det kallas demokrati. Kommuner är också ovanliga eftersom de väljer styrelser på ett sätt som gör att även oppositionen får plats i dem. I handlingsorganisationen sker rekryteringen med självklarhet genom ett slutet förfarande. *Styrprincipen* i den politiska organisationen vilar på konflikt, dvs. olika uppfattningar om vad som är organisationens mål föreligger med självklarhet; vad vore kommunfullmäktige utan debatt? I handlingsorganisationen är det tvärtom. En ideologi förväntas gälla, den kan förvisso bytas men i så fall till en annan, inte till flera. *Objekten* för verksamheten varierar också. Den politiska organisationen tycks vara mest intresserad av problem. Det klassiska kommunala problemet är kanske ungdomarna. Sannolikt är detta olösligt och kan dessutom antas ha egenskapen att om samhället inte har några problem med ungdomar så har samhället stora problem. I handlingsorganisationen är lösningen det viktiga, kunden förväntas ha problem. Tillsammans ger det nämnda olika bilder av de behandlade organisationsformerna. Den politiska organisationen som präglas av olika ståndpunkter och debatt ger en intellektuell prägel för de styrande aktörerna. Kruxet är att det är svårt att få något gjort i en ständigt diskuterande organisation varför det är normalt med ett ganska

stort mått av "olycklighet". En effektiv handlingsorganisation förutsätter självfallet ett stort mått av intelligens men också ett stort inslag av att vara "enkelriktade". Verksamheten i handlings-organisationen måste gå i den tänkta riktningen i det närmaste oavsett vad som står i vägen. Sådant kallas ibland handlingskraft. Ett sådant förhållningssätt leder till resultat och man uppnår mål. Man kan därför säga att en framgångsrik handlingsorganisation kännetecknas av "lyckliga" medarbetare.

I stort kan en kommun betecknas som en politisk organisation, med alla dess egenskaper. I det interna arbetet är det rimligare att tänka sig kommunen dels som en politisk organisation, bestående av just politiker, dels en handlings-organisation bestående av tjänstemän. Tanken enligt kommunallagen är att den politiska delen skall styra den handlingsorienterade. Detta låter sig inte göras utan vidare. Det blir oundvikligt spänningar mellan formell och informell struktur. I detta spänningsfält finns kommundirektörerna. Ibland nära den ena "sidan" och ibland nära den andra. Hur kan det vara att finnas i nämnda spänningsfält?

Studiens syfte

Det första temat för studien är att kartlägga vad kommundirektörer gör och då särskilt i förhållande till vad de säger att de gör. En sådan kartläggning kan i sig vara ett väl så intressant forskningsområde. En stor differens mellan det sagda och det gjorda skulle t.ex. kunna visa att ledare använder fel informationsinstrument eller i vart fall andra än vad han eller hon tror. Ett andra tema är att besvara frågan vilka aktionsstrategier en kommundirektör använder i strävan att genomföra sin uppgift, dvs. hur de gör. Med aktionsstrategier menar vi generaliserade sätt att agera som inte nödvändigtvis är planerade och genomtänkta, det är snarare frågan om att agera och reagera intuitivt. Eftersom vi studerar kommundirektörens vardag kan särskilda aspekter och deras relativa del av vardagen studeras. En sådan aspekt som intresserar oss är hur dessa ledande tjänstemän resonerar när det gäller ekonomi. Litteraturen förefaller vara splittrad. Ibland antas ekonomi vara en central del av ledarskapet (se en klassiker i Fayol, H. 1916/1949) och ibland ointressant (se t.ex. Schartau 1993). Utan en idé om hur ekonomi hanteras är det t.ex. svårt att utveckla relevanta informationssystem.

Metodologiska frågor

I förhållande till vårt forskningsproblem är vår forskningsansats explorativ. Istället för att utifrån omfattande litteraturgenomgångar "borra" i vårt problem har vi formulerat två frågor (jfr Stewart 1989, Hales 1986).

1. *Vad gör kommunala ledare?* Här handlar det om vad ledare säger att de gör och vad de faktiskt gör. Studier som bildar förebilder i detta sammanhang är Carlsson (1951) och Mintzberg (1973). Skillnaden mellan prat och handling förutsätter att data genereras med metoder som ligger mycket nära den eller de som studeras. Carlssons metod som präglades av genomtänkt MTM-teknik eller Mintzbergs skuggningsmetod är bägge fullt tänkbara datainsamlingstekniker än idag. Skall vi förstå ledarna måste vi alltså förstå vad de gör och vad de säger att de gör.

2. *Hur gör kommundirektören?* Väl insatt i sitt arbete gäller det att få problem och lösningar på rätt ställe. Hur gör en kommundirektör för att det skall bli så? Denne måste rimligtvis agera på många olika sätt. Vilka är dessa handlingar och när tillämpas de? Detta är frågor vi utgått ifrån.

Frågorna vi diskuterat i korthet ovan bör enligt vår mening inte studeras var för sig. Frågorna är inbördes beroende av varandra. Trots detta tror vi att vi på goda grunder kan studera det valda problemet genom att studera delfrågorna via fältstudier.

Vad människor tror att de gör kan med fördel studeras genom enkäter (se Norell 1989). Saken ställs i en annan dager när intresset också riktas mot vad de faktiskt gör. Det senare gör att intervjutekniken förefaller naturlig, mötet med människor i dialogens form har många fördelar. Respondenterna kan förklara det som egentligen är viktigt och vi som forskare lämnas därför inte helt ut till våra egna förutfattade meningar och frågor.

Metodmässigt är det primära här att försöka förstå viktiga aspekter på det kommunala ledarskapet. Det är självfallet inte frågan om representativitet i datainsamlingen, det är tveksamt om sådant överhuvudtaget finns. Det som stimulerar oss till tolkning är de konkreta exempel respondenterna lämnar. Dessa historier, eller delar av historier får i analysen bilda teman, dvs. typifieringar (jfr Garfinkel 1967, Solli & Jönsson 1994). I motsats till den kritiska teorins tolkningssätt baseras denna studie på en icke-ironisk hållning. Vi försöker förstå vad respondenterna vill säga istället för vad de ev. kan tänkas vilja dölja. Detta metodologiska synsätt kan kritiserat för att utgöra en naiv hållning till

respondentens utsagor. Ett kriterium på en typifiering är därför att den skall vara konsistent, dvs. kunna stå emot en annan betraktares granskning. Respondenterna skall känna igen sig, även om de kan uppfatta typifieringarna som förenklingar, vilket de självfallet är. Däremot saknar en typifiering relevans om den av respondenterna anses vara en förvanskning.

Den använda metoden medför att resultatet av studien får ett särskilt användningsområde. Analysen bygger på att ta fram det typiska. Med det menas att tolkningen går ut på att förstå en roll utifrån rollinnehavarens perspektiv. Slutsatserna bildar därför i första hand ett teorifragment som beskriver hur summan av de studerade aktörerna ser på sin egen arbetsinsats. Slutsatserna skall därför ses som instrument, verktyg (jfr Normann 1976, Brunsson 1981), som kan användas för att förstå vad kommundirektörer gör och betydelsen av deras agerande. Slutsatsernas relevans avgörs därför av den som använder slutsatserna. Bidrager slutsatserna till en bättre förståelse av kommunala ledare kan användningen med tiden leda till att det blir en generell teori (jfr Brunsson & Jönsson 1979), fast det är inte självklart. Här handlar det alltså om fragment av teori. Forskningsresultat i form av verktyg påverkar subjekten. De och deras omgivning anpassar sig därefter, verkligheten har alltså en för-måga att förstöra teori.

Vi har intervjuat elva kommundirektörer, alla är män. De kommer från medelstora kommuner lite varstans i landet. Kommundirektörerna ombads att särskilt hålla reda på vad de gjort under några veckor hösten 1993. Vid intervjuerna ombads de redogöra särskilt för en av dessa veckor. För varje punkt i kalendern var det tänkt att tre följdfrågor skulle ställas: 1. Vad hände? 2. Vad borde hänt? 3. Vad beror skillnaden på? Svaren skulle sedan ställas mot de inledande frågorna som handlar om hur de uppfattar sin uppgift och sin roll. Det blev inte riktigt så, men inte långt ifrån i alla fall.

Varje intervju tog ca två timmar. Formen var alltså samtal kring almanackan. En slutsats kan redovisas direkt. Kommundirektörerna är en tåligt och artigt kategori när det gäller att berätta. Materialet har anonymiserats och det finns två skäl till detta. För det första är det inte intressant vem som säger vad. För det andra sade en del kommundirektörer saker som kan vara känsliga att säga i den egna organisationen, även det bör kunna återges.

Tekniskt har vi arbetat på det viset att alla intervjuerna bandats och transkriberats till en löpande text. Utifrån denna text har sedan tolkningarna gjorts. Man kan förstå fel när material tolkas. För att få en rimlig kontroll har vi dels tolkat det oberoende av varandra, olika tolkningar har gjorts till föremål för långa diskussioner till dess konsensus inträtt. Vidare har de studerade kommundirektörerna vid flera tillfällen fått reagera på det som redovisas i denna

rapport, se ovan om typifiering. Där kommundirektörerna lämnat väl-grundade argument i förhållande till de gjorda tolkningarna har ändringar gjorts, annars inte.

Arbetet och uppgiften

Hur blir man kommundirektör? Det förfaller som det främst finns två vägar dit. Antingen har man arbetat som jurist i kommuner under en längre tid eller så var man ekonom/planerare "från början". Sedan gäller det att samla erfarenheter i det dagliga arbetet, genom att hålla på länge lär man sig de viktiga delarna i jobbet.

Varför väljer man att bli kommundirektör? Vilka är drivkrafterna? På sådana frågor finns det inga enkla svar. Istället är det frågan om ett spektrum av motiv som ligger bakom att söka och/eller acceptera uppgiften. De materialistiska drivkrafterna har en betydelse, det är sällan någon som har högre lön i en kommun än kommundirektören. Vidare finns det självfallet en given status i arbetet. Nämnade är bara en liten del som skall hållas i minnet när man skall förstå en persons val av detta arbete. Det finns också en utmaning i arbetet som sporrar de flesta av de intervjuade, "kan det gå att klara av jobbet" är den fråga många ställer sig. En uttryckte det senare som en fråga om att "överleva", vilket alltid är spännande. Till det nämnda skall föras en fjärde drivkraft; samhälls-intresse. Arbetet kan på goda grunder antas innebära stora möjligheter att påverka samhället, mer än vad som gäller för de flesta medborgare. Samman-taget tycks det finnas fyra grundläggande drivkrafter till varför man blir kommundirektör; materiella faktorer som lön, status, utmaningen i att få pröva vad man kan åstadkomma samt samhällsintresse dvs. att få delta och påverka samhällsbyggandet.

Det är också svårt att definiera vad som är en bra kommundirektör. Kanske handlar det som några sade om en personlig mognad. En mycket erfaren kommundirektör tecknade följande bild av den ideale kommundirektören.

"Men vad jag menar det är ju att man måste vara väldigt öppen och insiktsfull, att det är en demokratisk förvaltning och här har kommundirektören en roll. Han måste som person inse det och arbeta utifrån de förutsättningarna som politikerna har som sina förutsättningar. Egentligen; att ta det här beslutet och göra underlag, beredningar och utredningar så bra som möjligt för det här, det är just hans roll. Inser han det här så går det att få in honom ganska snabbt i jobbet."

Kommundirektörerna har över lag svårt att beskriva sin uppgift. Följande tre citat från tre olika kommundirektörer kan dock illustrera vad det hela går ut på:

" ... jag tror att jag gör så, så att säga. Det händer mig ... fast kanske inte så mycket ändå ... Ja, jag menar alltså ... att beskriva det här jobbet det är förbannat svårt, tycker jag själv. Det är ju konstigt. Det borde man kunna ... Ja, jo, det visar väl hur luddig den här rollen är egentligen, va ..."

"Min roll är ju egentligen att se till att ärenden är tillräckligt beredda och att det finns förslag till den politiska organisationen ... och att känna av den politiska organisationen ... jag skall vara motorn, skall ha en viss samsyn ... På något sätt har man ansvar för att det (kommunen: vår anm) fungerar, informellt alltså."

"För det första handlar det om att vara kommunstyrelsens förlängda arm i förvaltningen. För det andra skall kommun-direktören vara lyhörd för vad som händer ute i förvaltningen, möjligen även bland vissa medborgargrupper och ta med sig dessa signaler till politiker-na. Kommundirektörens tredje uppgift är av teknisk karaktär. Detta innebär det egna arbetet med analyser, det kreativa arbetet med att plocka fram förslag etc. Hit hör även bevakning av formalia avseende hur kommunen fungerar."

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

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

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

anspråk.

Mängden möten gör med automatik kommundirektörerna svåra att nå. Otillgängligheten är något de flesta kommundirektörer är väl medvetna om men som de saknar en bra lösning på, om det nu är angeläget att lösa ett sådant problem.

I allmänna ordalag beskriver kommundirektörerna sina möten som att det är mycket kommunexterna kontakter, visst finns de, men de är kvantitativt inte många under den vecka vi studerade. Att de externa kontakterna upplevs som kvantitativt omfattande förklaras bäst av att de är extraordinära och därför tar en stor del av den mentala kapaciteten i anspråk.

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

Den täta kontakten med andra och funktionen att följa ärenden i många instanser känner övriga i den kommunala organisationen väl till. Kommundirektören får därför uppgiften att försöka förutse ett ärendes utgång, förmågan blir med tiden ganska stor och träffsäker. Ett exempel kan vara på sin plats:

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

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

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

Missnöje från omgivningen kan med fördel kanaliseras till kommundirektören. Denne skall på något sätt representera kommunen. Får en arg medborgare, t.ex. köpmannaföreningens ordförande, inte tag i kommunalrådet duger kommundirektören lika bra. Det hör till jobbet att syssla med sådant. Ibland kräver ordningen handling. I särskilda fall kan det handla om att rätta till de värsta "tokigheterna" som kan komma ur den politiska apparaten. Går det att rädda ett

ärendet från ett irrationellt till ett rationellt slut så är det kommundirektörens uppgift att se till att det blir så. Men det är förändringar i ärendegången som måste ske på ett "snyggt sätt".

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

Relationer

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

Relationer till politiker

En stor del av arbetet handlar om att vara tillsammans med politiker. I själva verket är kommundirektören den som träffar kommunalråden allra mest. Detta är möjligt eftersom en kommundirektör har särskild tillgång till kommunalrådets tid. Mötena med politiker är täta, formella, informella och ofta dagliga. De åker på kurser och konferenser tillsammans, vilket i sig ger gemensamma referensramar. Möjligheten att förankra idéer finns också i den dagliga aktiviteten där man som kommundirektör kan gå omkring och prata med de "tungas" politiker en och en. Detta ger en maktposition som är av reell betydelse även om det inte är så formellt. I en sluten diskussion kan en kommundirektör säga det han vill och tänker. Där kan han argumentera för sin sak och på det viset övertyga politiker om vad som skall göras, och inte göras.

Påverkan bör ske i slutna sällskap, utåt skall en kommundirektör vara endera lojal eller saklig. Att hävda en ståndpunkt som står i strid med en tydlig politisk uppfattning är inte fruktbart. Sådant frambringar enbart konflikter som kommundirektören aldrig kan gå "segrande" ur.

Ingen av kommundirektörerna tvekar över att det är politikerna som bestämmer vad som skall göras i kommunen, inte heller att det skall vara så. Det gäller för

kommundirektören att se till att det blir en rationell process och att politikerna tillförs rätt kunskap vid rätt tillfälle.

En uppgift som tillhör kommundirektören är att skydda organisationen från politikens eventuella nyckfullhet. Ett citat illustrerar vad det handlar om:

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

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

Ett särskilt problem här är när det fattas felaktiga beslut. Ofta kan det vara frågan om att en av de politiska församlingarna börjar besluta om en stor mängd uppdrag kring en fråga. Uppdragen är ofta bara symptom på något annat, det kan vara kommundirektörens uppgift att formulera både frågan och svaret. Ett sätt att göra det är att anordna seminarier som på ett nytt sätt belyser den aktuella frågan. Det är inte kommundirektörens uppgift att ifrågasätta om det skall byggas en ishall eller ej, uppgiften är istället att visa att det har konsekvenser om man gör det eller inte gör det. Det finns en risk när det gäller att göra nya satsningar i att det enbart blir frågor som skall behandlas i särskild ordning, dvs. utan samband med andra frågor. Att sätta komplexa saker i ett större sammanhang kan ibland göra att kommundirektören får känna sig som en som gör allt svårt.

På något sätt måste man visa att man respekterar sina politiker. Det finns ingen möjlighet att vinna en slutlig strid med politikerna! Blir det en strid vinner alltid politikerna i det långa loppet, det är bara en fråga om tid. Som kommundirektör måste man vara "on speaking terms" med kommunstyrelsens ordförande. Det är också accepterat att en kommundirektör tillbringar mycket tid tillsammans med kommunstyrelsens ordförande. Däremot kan det vara ett känsligt kapitel att ägna för mycket tid åt enskilda överläggningar med oppositionsråd.

Det är också viktigt att komma ihåg att relationer inte är fixa. Den rågång som gäller mellan politikerna och kommundirektören ändras kontinuerligt, gränsen är alltid diffus och kanske därför mobil. Att visa respekt behöver inte vara besvärande (jfr Norell, 1989), istället kan det vara frågan om att vara lyhörd för vad politikerna vill, även om det inte alltid skall synas. Det behöver alltså inte vara särskilt

dramatiskt. Även en stark kommundirektör kan arbeta med starka politiker.

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

En annan kommundirektör uttryckte sig på följande sätt:

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

Ärendena får inte drivas för hårt, då kan de 'gå i stå', dvs. att inget händer. Nya kommundirektörers ambitioner att ta initiativ inför politikerna härdas med åren. En kommundirektör konstaterade:

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

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

"Vi har i en första etapp i det här ärendet kunnat lägga fram problemet för politikerna och få dom att acceptera det. Och sedan att få dem att acceptera att vi lade ut ett visst antal uppdrag som vi hade beskrivit, att få politikerna att acceptera att uppdragen skall se sådana ut. Nu har våra förvaltningschefer redovisat de här uppdragen de har för en politisk ledningsgrupp och nu gör vi en analys av dom här uppdragen, hur man klarat sina olika uppdrag. Det är det vi ska börja med, på den här konferensen så att säga, att få våra politiker att köpa eller att bli överens om den här analysen"

utav hur dom här problemen, och hur dom vill bedriva verksamheten fortsättningsvis. På det sättet så kommer vi att acceptera vissa saker, konstatera att det här köper vi inte, det här vill vi ha nånting annat i stället. Och vi närmar oss så att säga en slutlig bild av organisationen på det sättet."

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

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

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

Förutsättningen för relationer med politikerna, självfallet de ledande politikerna, varierar beroende på rådande kultur. De flesta kommundirektörer tycks tro att det är lite lättare hos andra, själv har de alltid något "lik i garde-roben" att dras med. En ytterlighet är kommunen som egentligen inte gillar chefer överhuvudtaget, det ger en premiss för kommundirektörens arbete. I den kulturen skall inte tjänstemännen blanda sig i ärendenas slutsatser, det sköter politikerna.

Relationerna till politiker präglas alltså av närhet, respekt och ett visst mått av osäkerhet.

Förvaltningscheferna

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

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

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

I märkligt många av kommunerna stötte vi på fall där kommundirektören arbetade med att avveckla en förvaltningschef. Sådan är kommundirektörens lott. Vi hittade också flera exempel på att kommundirektörerna arbetade med kompetensutveckling och rekrytering av förvaltningschefer. En kommundirektör uttryckte det så här:

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

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

Den i kommunen inbyggda konflikten mellan den politiska dimensionen och handlingsdimensionen kommer kanske tydligast till uttryck i förhållandet mellan kommunledning och förvaltningsledning. I den konflikthärden kan det från tid till annan vara omöjligt att hålla sig neutral, i betydelsen enbart saklig. En klok kommundirektör väljer alltid att ställa sig på den politiska sidan. Det är bättre att vara ovän med tio förvaltningschefer än en kommunstyrelse, som en kommundirektör uttryckte det. Det som gör sidvalet klokt ligger i det tidigare

nämnda att en kommundirektör aldrig kan vinna en strid med kommun-styrelsen, vilket inte gäller i förhållande till en förvaltningschef.

Medarbetarna

Kommundirektören har med sig antingen ekonomichefen eller personalchefen i det mesta som händer. Det problematiska är när medarbetarna inte gör som det är tänkt. Då får kommundirektören gripa in endera som spökskrivare eller genom att ta ett mer direkt ansvar för det enskilda ärendet, dvs. skriva själv.

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

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

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

Kommundirektören - en tolkning

I detta avsnitt görs vad kommundirektörer gör och hur de gör det, till föremål för en långtgående tolkning. Poängen med denna mer långtgående tolkning är att formulera de typifieringar som beskrevs i metodavsnittet.

Vad gör de?

En stor del av en kommundirektörs arbetsdag handlar, som nämnts, om att gå på *möten*. Just mötet är det instrument en kommundirektör i första hand har att ta till för att uppnå sina syften. Det är via dem han kan delta och påverka. Andra kommunikationssystem tycks ha en begränsad roll, ingen talar t.ex. om ekonomisystemet som ett styrsystem, de nämner det inte ens. "Face-to-face" kommunikation är alltså det en kommundirektör ägnar dagen åt. För att få delta i den aktiviteten måste man ha något att ge omgivningen, i vart fall i det långa loppet.

En anledning till att kommundirektören medverkar på alla dessa möten är att en hel del personer vill få en klarhet i hur ett ärende kommer att gå. Kommundirektören förväntas kunna agera som trovärdig *siare* i sådana frågor. Funktionen av detta är att skapa en säkerhet för omgivningen. Just genom att träffa många människor i och utanför organisationen får han goda förutsättningar att bedöma hur det kommer att gå i ett ärende.

En viktig kommundirektörsuppgift är att minnas vad som hänt tidigare. Alla organisationer behöver "vandrande arkiv" som reagerar på sökord. Frågor hänger samman och till synes konstiga lösningar kan ha mycket enkla förklaringar. Förändringar i en typ av lösning kan ge effekter på andra håll. En kommundirektör som minns kan därför bli en ovärderlig institution.

För att kunna vara informationsförmedlare behöver man också hämta in kunskaper, låta sig påverkas. Också här har mötet en viktig funktion. Genom att lyssna på andras idéer kan man som kommundirektör gå vidare med ny information. En del lämnas på nästa ställe, läs möte, en del kan sparas till ett senare tillfälle.

Det förefaller också vara kommundirektörens uppgift att reagera. Ibland är det lika bra att säga att något är omöjligt med en gång dvs. att agera som en "rullgardin". Ibland kanske han inte skall säga något, ett ställningstagande kan

medföra att han hamnar i "fel båt". Ibland gäller det att reagera i akt och mening att entusiasmera. Denna reaktion får i flödet av händelser baseras på intuition som i sin tur bygger på erfarenhet av vad som är möjligt.

Kommundirektörens viktigaste uppgift blir att hantera ärendet, eller snarare strömmen av ärenden. Detta är inte särskilt glamoröst eller utmanande. Men faktiskt är det så att en ledningsfunktions produkt är beslut, dvs. när ett ärende tar slut. Det är genom beslut ledningen får sin legitimitet, i det perspektivet blir kommundirektörens görande viktigt.

Hur gör de?

När ärendet sätts i centrum gäller det att påverka dess rörelse, dvs att styra, i en viss riktning. Om man inte själv är beslutsfattare är man hänvisad till att påverka andra, vilket kan ske på ett flertal sätt. Vi har valt att försöka beskriva hur kommundirektörerna påverkar dem de oftast är i kontakt med, dvs. ledande politiker, medarbetare och förvaltningschefer. Kommundirektörernas sätt att påverka andra har vi, som nämnts, kallat aktionsstrategier. Med aktionsstrategier menar vi olika generaliserade förhållningssätt en aktör kan ha för att ge ärendet en önskvärd utgång från kommundirektörens perspektiv. Det finns här anledning att nämna att detta inte är en fråga om att vara spekulativt manipulativ. Kommundirektören agerar rationellt utifrån sin referensram och försöker på olika sätt fullgöra sitt uppdrag, så som han upplever det.

Att 'hjälpa' politiker

I förhållande till politiker gäller det att arbeta med vederbörlig respekt vilket skall balanseras med att visa dem till rätta. Beroende på vad det är som hanteras och beroende på vad det skall leda till uppvisar kommundirektörerna en mängd olika strategier i förhållande till politiker. Aktionsstrategierna kan radas upp på en tänkt linje där ena polen är att hindra ett ärende från att bli verklighet och där den andra går ut på det motsatta. Ena polen av strategier kan kallas bevaringsstrategier och den andra förändringsstrategier, där emellan finns neutrala strategier.

Initiativ från tjänstemannaorganisationen eller för den skull kommundirektören själv mår bäst av att tas över av politikerna. En klassisk metod är därför *inläring*, dvs. lära politikerna vad som är problemet (jfr Brunsson & Rombach 1982) och vilken som är den rätta lösningen. Den här strategin fungerar bäst när det inte är

frågan om politiskt känsliga områden, men kan fungera där också. Genom inläringen kan t.ex. språkbruket ändras, klienter blir kunder och interndebitering blir affärsmässighet. Kurser och föreläsningar av modernt slag är instrumenten här.

Även svåra ärenden behöver hanteras med en rimlig prognos som visar på genomförande. En strategi som är användbar i sådana fall har vi kallat *insnävning*. Ärendet förs framåt genom stegvisa val med inte alltför många alternativ åt gången (jfr Sahlin-Andersson 1986). Processen blir ovanligt rationell genom det kontinuerligt optimala valet. Ärendets kärnhändelser, dvs. de händelser som utgör valsituationer (jfr Chatman 1978) görs tydliga. Alternativen i de olika händelserna behöver nödvändigtvis inte vara helt jämförbara eftersom det kan bli fel i slutet om det väljs fel på mitten. Detta är en strategi som är särskilt viktig att behärska när det gäller stora frågor som att dra igång en ny reform eller få till stånd en ny organisationsstruktur. Instrumenten för den här strategin är t.ex. utredningar, utbildningar och interna konferenser.

En variant på förändringsstrategi har vi kallat *Aha-strategin*. Till skillnad från de andra förändringsstrategierna går denna ut på att politikerna inte bara skall välja en viss lösning utan också välja rätt problem. Det är den mest kraftfulla förändringsstrategin av alla, den bygger på att värderingar skapas (jfr Ouchi 1977). Den är inte lätt att använda och dess hantering kräver stor skicklighet. Här får kommundirektören ta konsulter och pratglada forskare till hjälp för att övertyga.

En strategi, som tillhör den sakliga och neutrala framtoningen som en kommundirektör behöver stödja sin kompetens på, har vi kallat *komplexering*. Den här strategin går ut på att sätta saker i sitt sammanhang. Stora frågor har ofta en tendens att bli behandlade i särskild ordning och sätts inte in i det sammanhang de borde. Utan att varken vilja prata för eller mot i ett ärende ser en skicklig kommundirektör till att analysen, eller i vart fall dess underlag är komplett. Till den här strategin hör aktiviteter som omvärldsanalys, konsekvens-beskrivningar och liknande. Syftet med strategin är helt enkelt att politikerna skall veta vad de gör, det skall kommundirektören se till. Detta är alltså en neutral strategi i förhållande till ärendets genomförande respektive dess hindrande. Oavsett vilken strategi som tillämpas är det meningen att det skall se ut som om komplexeringsstrategin är i bruk, det är så en professionell administratör förväntas agera.

Ett ärende kan också vara långt framskridet, dvs. mot beslut, men för den skull ha en osäker utgång. Det kan alltså bli ett nej där det enligt kommundirektören behövs ett ja eller tvärtom. En strategi i en sådan situation är att *avvakta* med beslut. En variant på denna strategi är att se till att frågan utreds ytterligare, en annan att inte föra upp den på dagordningen. I sin yttersta förlängning kan detta leda till att ett ärende helt enkelt glöms bort (jfr Leijon m.fl. 1984). Denna strategi är alltså ett

sätt att antingen hålla liv i ett ärende eller att sakta avveckla det.

Ibland kan ärendena som kommer upp på en dagordning, eller som drivs utanför dagordningen, medföra konsekvenser som ligger långt bortom det rimligas gränser. Hur skall man då göra för att få ett stopp i frågan innan det blir för många bindande beslut? En strategi här är att *komplitera* ärendet. Ärendet kopplas till en mängd frågor som gör det svårt att överblicka vad det enskilda beslutet egentligen innebär. Den bästa vägen ur det är att avstå från att hantera frågan överhuvudtaget. Här gäller det alltså att tillföra ärendet så mycket information att ingen vet varken ut eller in, eller kanske ännu vanligare inte orkar hålla på att prata om det längre. Detta är ingen vanlig strategi av det enkla skälet att den dels är mycket arbetskrävande, dels sätter politikernas tålamod på prov.

Genomgående gäller som nämnts att politiker i demokratins namn skall behandlas med respekt, klarar kommundirektören inte av det är hans dagar lätt räknade. Samtliga strategier har det gemensamt att de bygger på att förutsättningar för en dialog skapas hela tiden. Det är ingen demokratisk dialog utan genomgående en asymmetrisk vägande antingen åt politikerna eller kommundirektören.

Att få 'hjälp' av förvaltningschefer

Förvaltningschefer är inga makthavare i förhållande till kommundirektören, men är inte oviktiga för det. Förvaltningscheferna har kanske ett större intresse av att påverka kommundirektören än tvärtom. Det finns situationer då kommundirektören behöver stöd av förvaltningscheferna. Exempel på sådana situationer är när organisationsförändringar skall komma till stånd. En strategi här är att *söka medhåll* i olika frågor, dvs. samla eller möta förvaltningscheferna en och en och där övertyga dem om vad som bör gälla. Vi har fått intrycket att detta är en mer symmetrisk dialog än vad som gäller mellan politiker och kommundirektören.

Ett sätt att få med sig förvaltningschefer är att söka formella bindningar. Ett instrument kan vara att ta ansvar för rekrytering och avveckling samt att ha ett inflytande över deras lönesättning. Med hjälp av sådana formella kopplingar får man som kommundirektör också en maktposition. Denna position är formellt inte särskilt stark. Mellan kommundirektören och förvaltningscheferna finns alltid en nämnd eller liknande bestående av politiker.

Att få hjälp av medarbetarna

Medarbetarna är den tredje grupp som nämns frekvent i intervjuerna. Det är oftast frågan om ekonomichefer, personalchefer och liknande som avses med ordet medarbetare. Här är förhållandet tydligare och mer givet än i de övriga fallen. Här kan kommundirektören utöva ett mer traditionellt ledarskap. För att få staben att fungera på det sätt kommundirektören vill hittar vi främst två strategier.

Den mest dominerande strategin kan kallas *förtroende*. Som högste tjänste-man i en stor organisation är det nödvändigt att lita på sina medarbetare, det normala är att en kommundirektör gör det. Förtroende betyder här också att kommundirektören har lärt sig var denne måste "gå in" i en fråga, dvs lärt sig förutse var medarbetarna har sina svagheter.

Eftersom maktpositionerna är tydliga och ett nära och dagligt samarbete föreligger finns det förutsättningar för en symmetrisk dialog, båda parter kan ge och ta på uppgjorda och jämlika villkor. En kommundirektör påverkas säkert mer än vad han tror av sina medarbetare.

Blir det fel någon gång, t.ex. "konstiga" skrivningar eller uttalanden i ett ärende, visar kommundirektören medarbetarna till rätta genom att skriva om själv eller på annat sätt visa *exempel* på hur det hela skall hanteras. Medarbetarna förväntas lära av sådana exempel till nästa gång.

Kommundirektören kan etablera en asymmetrisk dialog i förhållande till sina medarbetare; det är inte säkert att det är meningsfullt, men helt klart möjligt.

Ekonomi då?

Utan att uttala frågor specifikt om ekonomi ger vårt material möjligheter att studera hur ekonomin kommer in i kommundirektörernas vardag. Behandlas ekonomi explicit är det sannolikt att det får större utrymme än det förtjänar.

En viktig iakttagelse från våra intervjuer är att ekonomi inte intar *en* framträdande plats i kommundirektörernas vardag. Det är snarare så att ekonomi intar flera platser beroende på vilken aspekt på ekonomi som betonas. Kommundirektörernas syn på ekonomi kan förstås utifrån tre olika aspekter.

På ett sätt är ekonomi alltid närvarande hos kommundirektörerna utan att för den skull stå i förgrunden. Alla ärenden innehåller mer eller mindre ekonomi och det tycks finnas ett latent varningssystem som aktiveras automatiskt hos kommundirektörerna vilket gör att de reagerar i ekonomitermer, om ingen annan tar hand om det. Några citat kan illustrera detta:

"Det är min uppgift att lyfta fram kostnaderna."

"Jag vill lyfta fram att varje litet konto som du får pengar för måste du tänka igenom, varför får jag dom pengarna..."

"Det gäller att tänka på alternativ avseende resurser."

Trots ekonomins latent närvaro är det noga med distansen. Eftersom ekonomi varken är den primära uppgiften för en kommundirektör eller tillhör det mest intressanta, finns det anledning att förhålla sig på avstånd så långt möjligt. Ytterligare några citat kan illustrera detta:

"Budgetberedningen, man skrattar mycket för att klara av det. När det blir för tjatigt flyr jag fältet."

"Jag medverkar i budgetberedningen när det blir de viktiga nämndernas tur."

"Det mötet handlade sannolikt om budgetfrågor, jag minns inte riktigt"

Ekonomi är alltså på ett sätt viktigt, närvarande, men samtidigt något som kommundirektörerna håller distans till. Samtidigt finns det ekonomifrågor som är mycket engagerande och konkreta. Flera kommundirektörer har uttalade uppgifter att söka finansiering till givna projekt, t.ex. avseende en ny skola eller en ny centrumbebyggelse. Arbetet går inte ut på att hitta pengar bland den egna kommunens "konton" utan utanför kommunen. Ett lämpligt ställe att leta på kan vara hos något statligt verk eller hos näringslivet. Ur den här aspekten är ekonomi verkligen "cash-flow"-orienterat.

Ett typiskt drag hos de studerade kommunerna är att det finns projekt som handlar om resultatenheter, nya diskussioner om sätt att presentera ekonomi m.m. Dessa diskussioner härrör sällan från kommundirektörerna, men det engagerar dem. När det gäller de organisatoriska principerna är det väl inga större problem, men när det gäller modelldiskussioner och presentationer av ekonomisk ställning kan det finnas många skäl att markera när diskussionen går för långt. Särskilt ett citat kan läggas i munnen på flera kommundirektörer:

"Blir det ekonomifrågor vill jag att ekonomichefen skall köra dem, men han kan behöva hjälp. Jag är mer realekonom än systemorienterad som ekonomichefen är."

Det finns alltså tre aspekter på ekonomi i kommundirektörens vardag. Ekonomi kan ses som latent men närvarande, finansieringsorienterat samt i en form av kritisk hållning till alltför system/modellorienterade presentationer och diskussioner. Dessa aspekter på ekonomi kan mycket väl vara förenliga, och är det ofta. Ungefär hälften av kommundirektörerna har en utbildningsbakgrund från juridiken och den andra hälften från ekonomin, men det finns nästan inga skillnader i deras sätt att lyfta fram ekonomi.

God ekonomi är inget mål för kommundirektörer, det är inte ens ett medel utan snarare en restriktion. Inom ramen för den här studien finns det inte plats för normativa resonemang kring ekonomi och kommundirektörer, men låt oss konstatera att vi här har ett både intressant och forskningsbart fält.

Kommundirektören - strategiernas mästare

Kommundirektören använder alltså en mängd olika aktionsstrategier i sin strävan att få till stånd de lösningar han anser vara rationella. Många av strategierna känns igen från andra studier och kan antas vara vanliga i den kommunala organisationen. Det vi inte sett tidigare är den stora mängden aktionsstrategier. Å andra sidan är det rimligt att det finns många olika aktionsstrategier. Som vi nämnde i inledningen är ärendena många och olika till både omfattning och innehåll vilket gör det nödvändigt att använda olika aktionsstrategier i olika ärenden och i olika situationer.

Den kommundirektör som har förmåga att använda de nämnda aktionsstrategierna på bästa sätt är sannolikt den som har mest inflytande. I detta ligger alltså en väsentlig del av en kommundirektörs professionalitet.

Kommundirektörens kompetensbas och funktion

I det här avsnittet vill vi diskutera kommundirektörer i förhållande till andra ledarbeskrivningar som redovisas i litteraturen. Vidare finner vi anledning att karakterisera kommundirektörsrollen och reflektera hur vi skall kunna gå vidare i arbetet att göra styrningen i kommuner och landsting synligare.

Företagiseringen

En fråga vi lyfte fram inledningsvis var huruvida kommundirektörer är som andra direktörer eller inte. De direktörer som ligger närmast till hands för jämförelse är dels verkställande direktörer, dels generaldirektörer. Beskrivningen ovan har bitvis genomsyrats av tanken att de inte är jämförbara, det finns unika egenskaper i respektive funktion. Här vill vi lyfta fram några viktiga skillnader och likheter. Dessa måste självfallet beaktas när ledarskapet skall förstås.

Uppräkningen i tabell 1 är på intet sätt komplett. Det är tveksamt om det går att göra en komplett jämförelse. Vi har i tabell 1 lyft fram fyra olika aspekter för jämförelse. Organisationens uppgift är en sådan jämförelsegrund, det organisationen sysslar med. Vilken typ av verksamhet det är frågan om kan också antas vara av betydelse för ledares agerande och yttre betingelse. Vidare har vi tittat närmare på direktörens relationer till styrelsen. Av de tre kategorier direktörer vi diskuterar har alla någon typ av styrelse. För det tredje lyfter vi fram de instrument respektive direktör har till sitt förfogande för att utföra sitt arbete. Som sista aspekt diskuterar vi arbetsförhållandet för respektive kategori.

Tabell 1 En jämförelse mellan olika typer av direktörsfunktioner.

	<i>Verkställande direktör</i>	<i>Generaldirektör</i>	<i>Kommundirektör</i>
<i>Organisationen</i>			
Organisationens uppgift	Klar	Klar	Oklar
Organisationens verksamhet	Renodlad	Renodlad	Diversifierad
<i>Styrelsen</i>			
Styrelsens sammansättning	Homogen	Homogen	Heterogen
Styrelsens roll	Fastställande	Rådgivande	Avgörande
<i>Instrumenten</i>			
Legitimeringsbas	Lagstöd	Lagstöd	Oklart
Formell auktoritet	Ja	Ja	Nej
Val av medarbetare	Självklart	Begränsat	Begränsat
<i>Arbetsförhållande</i>			
Trygghet	Liten	Stor	Liten
Utvärderas för	Resultat	Hantering av relationer	Hantering av relationer

Ett sätt att uttrycka direktörsfunktionerna är att likna dem vid sjömän. Den verkställande direktören är den självklare kaptenen, han har befälet och i princip gäller det i alla frågor. Detta betyder inte att kaptenen inte lyssnar på andra, men beslutet är hans. Generaldirektören har i viss mån en starkare ställning än en verkställande direktör, han/hon har t.ex. inga problem med sin styrelse. Å andra sidan har han/hon enligt byråkratins lagar inte det direkta befälet över manskapet. Generaldirektören liknas bäst vid en amiral, han finns en bit från verksamheten och sitter säkrare i sin stol än de andra. Kommundirektören kan bäst liknas vid en lots. Här gäller det att ta vid och guida ärenden i rätt riktning, mellan synliga och osynliga skär.

Även om det finns likheter mellan de olika direktörsfunktionerna är vi benägna att hävda att olikheterna är fler.

Den rituella objektiviteten

Czarniawska-Joerges (1986) menar att generaldirektörers legitimeringsbas vilar på det hon kallar rituellt oberoende. Med detta menas att de statliga verkens ledning bygger på en åtskillnad mellan politik och förvaltning, därav oberoendet. Det rituella ligger i att det sannolikt inte är så, mer typiskt är att generaldirektören försöker företräda förvaltningen på ett sådant sätt att dess ambitioner omvandlas till politisk vilja. Vad som är orsak och verkan blir därför många gånger oklart. Gränserna kan upprätthållas med hänvisning till formella regelverk. Förvisso går det nog att hitta liknade förhållanden i den kommunala världen, men det förefaller inte vara en rättvisande beskrivning.

Kommundirektörens uppgift och agerande bygger, vilket vi försökt visa i sammanställningen av aktörsstrategi, på ett förhållningsätt som närmast kan kallas objektivt. En slutsats som skulle kunna sammanfatta kommundirektörsrollen skulle därför vara att den är färgad av ett *objektivt ledarskap*. Mot en sådan slutsats kan invändas att det är en paradox, och det är det. Det är omöjligt att vara ledare, i betydelsen att få andra att göra det man själv vill, och samtidigt vara objektiv i meningen enbart basera sitt agerande på obestridliga fakta. Men myten om objektivitet är viktig. Skulle kommundirektören definieras som subjektiv minskar självfallet dennes förmåga att hantera olika ärenden. Alla skulle försöka hitta vilken politisk ideologi kommundirektören försöker hävda; skulle den sedan inte passa blir det öppen konflikt och inga ärenden hanterade. Även om vi inte studerat de andra intressenterna, dvs. politiker och andra tjänstemän, är vi övertygade att de vet att kommundirektörer inte är ett dugg mindre objektiva än andra människor. Det är alltså frågan om ett rituellt baserat förhållande. En rimligare hypotes om kommundirektörsrollen skulle sammanfattas med att vi här har att göra med ledare som har sin bas i ett *rituellt objektivt ledarskap*.

Kommundirektörens funktion är alltså inte helt enkel, det är svårt att vara en bra kommundirektör. Får denne något uträttat finns det en risk att omgivningen kommer att kalla det manipulation. Blir det inget uträttat kommer omgivningen att tappa förtroendet för honom. Oftast har han att arbeta inom ramen för asymmetriska dialoger med oklara positioner. Det är egentligen enbart i förhållande till medarbetarna som positionen är klar och tydlig, i övrigt gäller en asymmetri som gör utövandet av ledarskapet komplicerat.

Fortsättningen

I den här studien, som egentligen är en förstudie, har vi belyst kommundirektören utifrån dennes egna perspektiv. Kommundirektörernas sociala konstruktioner har vi satt i centrum. Som vi sett finns det ett stort nätverk i styrningsarbetet där kommundirektören utgör en del. Det är inte utan att vi undrar hur bilden skulle komma att te sig ifall vi studerade de andra aktörerna på ett likande sätt. Hur skulle vi då beskriva kommundirektören? Vilka aktionsstrategier skulle då kunna göras synliga? Detta hoppas vi kunna återkomma till.

Som företagsekonomer är det fascinerande att notera kommundirektörernas förhållningssätt till ekonomi. Är den här latent men närvarande synen på ekonomi en konsekvens av ett relativt otydligt ansvar för ekonomi, eller hur kan det förstås? Hur förhåller sig den information och de informationssystem som finns i förhållande till kommundirektörernas syn på ekonomi? På detta område har vi helt klart hittat fler, och enligt vår mening bättre frågor än de vi hade från början.

Referenser

- Allison, G. (1980) Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Proceedings for Public Management Research Conference, November 19-20, 1979. I Shafritz, J M. & Hyde, A C. 1992. *Classics of public administration*. (3:d ed). Brooks/Cole. Pacific Grove.
- Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. (red.), (1994) *Towards the Self-regulating Municipality*. Dortmund. London.
- Blanchard, K. & Johnson, S. (1983) *En-minuts-chefen*. Timo. Vänersborg
- Blom, A P. (1994) *Kommunalt chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. DIALOGOS. Lund.
- Borgenhammar, E. (1983) *Leda lagom. Om ledarskap i kommuner och landsting*. LiberFörlag. Stockholm.
- Brunsson, N. (1986) Politik och handling. I Brunsson, N. (red.) *Politik och ekonomi*. Doxa. Lund
- Brunsson, N. (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, action and decision in organizations*. Wiley. London
- Brunsson, N. (1981) Företagsekonomi - avbildning eller språkbildning, i
- Brunsson, N (red) . (1981) *Företagsekonomi - sanning eller moral?*. Student- litteratur. Lund.
- Brunsson N. (1991) Politisering och företagisering - om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. I Arvidsson, G. och Lind, L. (red) *Ledning av företag och förvaltning*. SNS förlag. Stockholm.
- Brunsson, N. & Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling*. LiberFörlag. Falköping.
- Brunsson, N. & Rombach B. (1982) *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*. Doxa. Lund
- Carlsson, S. (1951) *Executive Behavior*. Strömberg's. Stockholm.
- Chatman, S. (1978) *Story and Discourse in Fiction and Film*. Ithaca. Cornell University Press.
- Czarniawska-Joerges, B. (1986) Förvaltningschefer - politiker eller ledare?. I Brunsson, N. (red.) *Politik och ekonomi*. Doxa. Lund
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) *Styrningens paradoxer - scener ur den offentliga verksamheten*. Norstedts. Göteborg.
- Fayol, H. (1916/1949) *General and Industrial Management*, London. Pitman Books.
- Forsell A. (1994) Företagisering av kommuner. I Jacobsson B (red) 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santéus förlag. Göteborg.

- Garfinkel H. (1967) *Studies in ethnomethodology*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- Hagström, B. 1990. *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur. Lund
- Hales C.P. (1986) What do managers do? A critical review of the evidence. *Journal of Management Studies*, 23:1 January, pp 88-115.
- Hofstede, G. (1991) *Organisationer och kulturer - om interkulturell förståelse*. Studentlitteratur. Lund
- Hägg, I. (1991) Ledningsfunktionen i företag och offentlig verksamhet. I Arvidsson, G. & Lind, R. *Ledning av företag och förvaltningar*. SNS Förlag. Kristianstad.
- Jönsson, S. (1994) Management style seen as sedimentation caused by change and stability: the case of Sweden. Paper presented at the first workshop, Berlin 22-24 april, in the programme European Management & Organizations in Transition. GRI/ School of Economics and Commercial Law, Göteborg University. Göteborg
- Kets de Vries, M FR. (1983) *Myten om det rationella ledarskapet*. Natur och Kultur. Värnamo.
- Lane J-E. (1987) Public and Privat Leadership. I Kooiman, J. & Eliassen K. A . 1987 *Managing public organizations: lessons from contemporary. European experience*. (2:ed) Sage. London.
- Leijon , S. Lundin, R. & Persson, U. (1984) *Förvaltandets förändring. Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet*. Doxa. Lund
- Lundquist, L. (1993) *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Norstedts juridik Fritze distributör. Falköping
- Mintzberg, H. (1973) *The Nature of Managerial Work*. Harper & Row. New York.
- Montin, S. (1993) *Swedish local government in transition : a matter of rationality and legitimacy*. Örebro Univ. Kumla
- Norell, P-O. (1989) *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematiken*. Studentlitteratur. Lund
- Normann, R. (1976) *På spaning efter en metodologi*. SIAR. Stockholm.
- Ouchi W G. (1977) "The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control". *Administrative Science Quarterly*, vol 22, pp 95 - 113.
- Pfeffer, J. (1977) The ambiguity of leadership. *Academy of Management Review*, Vol 2, 102-112.
- Pierre, J. (1993) Legitimacy, institutional change and politics of public administration. *International Political Sciences Review*, 14, 1993:4, 387-401.

- Rainey, H. G. (1991) *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass. San Francisco.
- Sahlin-Andersson, K. (1986) *Beslutsprocessens komplexitet. Att genomföra och hindra stora projekt*. Doxa.
- Schartau, M-B. (1993) *The Public Sector Middle Manager. The Puppet Who Pulls the Strings?*. Wi. Lund.
- Svenska Kommunförbundet. (1992) *Kommunerna mot obalans - Behov och resurser 1990 - 2005*. Svenska Kommunförbundet. Stockholm.
- Solli R. & Jönsson S. (1994) *Housekeeping? Yes, but wich house? Economy and context*. Paper presented at Sib seminar II, . Sulitjelmar. Norway. 26-28 August 1994.
- Stewart, R. (1989) Studies of managerial jobs and behaviour: The way forward. *Journal of Management Studies*, 1: 1-10.
- Tyrstrup, M. (1993) *Företagsledares arbete. En longitudinell studie av arbetet i en företagsledning*. EFI. Stockholm.

CEFOS - Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 och utgör en del av statsmakternas långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

CEFOS skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

CEFOS stödjer större forskningsprojekt inom följande tre programområden:

- Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv
- Den offentliga sektorns inre organisation
- Den offentliga sektorn och medborgarna

CEFOS idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö.

Arbetsrapporter från CEFOS beställes hos:
Centrum för forskning om offentlig sektor
Pilgatan 19A
411 22 GÖTEBORG

Tel 031- 773 4142
Fax 031- 773 4480