

Förvaltningshögskolans rapporter  
nummer 153

## Att styra på tvären

Tre studier om tvärsektoriell koordinering och  
dess aktörer i offentlig förvaltning

Petra Svensson (red)

Anton Holmgren Jonsson  
Johanna Jonsson  
Josephine Massie

*Att styra på tvären. Tre studier om tvärsektoriell koordinering och dess aktörer i offentlig förvaltning*

Petra Svensson (redaktör), Anton Holmgren Jonsson, Johanna Jonsson och Josephine Massie

Första upplagan

Första tryckningen

©2020

Tryckning

ISSN

Författarna

Kompendiet

1401-7199



# Innehåll

## **Inledning – Petra Svensson:**

<b><i>Vad innebär strategrollen i tvärsektoriell styrning?</i></b> .....	<b>1</b>
<i>Sammanfattningar av studierna</i> .....	5
<b>Referenser</b> .....	<b>8</b>

## **Delstudie 1 – Anton Holmgren Jonsson:**

<b><i>Det ständiga flödet av kunskap och stöd: Relationen mellan kommunalråd och strateger</i></b> .....	<b>9</b>
--	----------

<b>1. Inledning</b> .....	<b>11</b>
<i>Problemformulering</i> .....	12
<i>Syfte och frågeställning</i> .....	14
<i>Disposition</i> .....	16
<b>2. Tidigare forskning – politiker och tjänstepersoner</b> .....	<b>18</b>
<i>Tillbakablick</i> .....	18
<i>Tjänstepersonen idag</i> .....	19
<i>Vad kan dagens forskning inte förklara?</i> .....	21
<b>3. Analysmodell</b> .....	<b>23</b>
<i>Arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner</i> .....	23
Ur ett svenskt perspektiv är alla kategorier aktuella för uppbyggnaden av det teoretiska ramverket .....	24
Kategori ett .....	24
Kategori två .....	25
Kategori tre .....	26
Kategori fyra .....	27
<i>Styrinstrument</i> .....	28
Instrument eller verktyg? .....	28
Ramverk med en övergripande indelning av olika sorters instrument .....	29
Auktoritära instrument .....	29
Incitament .....	29
Kapacitetinstrument .....	30
Symboliska instrument .....	30
Lärande instrument .....	31
<i>Relationen mellan de olika kategorierna – En diskussion</i> .....	32

<b>4. Tillvägagångssätt</b> .....	<b>34</b>
<i>Metodval – intervjuer</i> .....	34
<i>Urval</i> .....	35
Kommunerna.....	36
Kommunpolitiker som informanter.....	37
<i>Genomförandet av intervjuerna</i> .....	39
<i>Tillförlitlighet</i> .....	39
Operationalisering av teorin.....	40
Teoriutvecklande och teoriprovande studier.....	40
<b>5. Resultat</b> .....	<b>44</b>
<i>Arbetsrelationen mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategen</i> .....	45
<i>Forum för möte</i> .....	45
Närheten.....	46
Egenskaper som kommunalråden värdesätter.....	47
Styrningen.....	49
<i>Användning av jämställdhetsstrategen – kunskap &amp; stöd</i> .....	51
Jämställdhetsstrategernas kunskap & stöd till förvaltningen.....	52
Kommunalrådets kunskap & stöd till jämställdhetsstrategerna.....	55
Jämställdhetsstrategens kunskap och stöd till kommunalråden.....	58
<i>Sammanfattning av resultat</i> .....	61
Utgångspunkter för analysen.....	63
<b>6. Analys av resultat</b> .....	<b>65</b>
<i>Arbetsrelationen mellan kommunalråd och jämställdhetsstrateg</i> .....	65
<i>Kommunalrådets användning av jämställdhetsstrategen i verkligheten och i teorin</i> .....	69
Materialets inre motstridigheter.....	72
<b>7. Koppling till tidigare forskning</b> .....	<b>74</b>
<b>8. Slutsats</b> .....	<b>76</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>79</b>

## **Delstudie 2 – Johanna Jonsson:**

<b><i>Folkhälsostrateger: En yrkesgrupp som nätverkar sig fram till legitimitet</i></b> .....	<b>83</b>
<b>1. Inledning och problemformulering</b> .....	<b>85</b>
Syfte.....	89
Frågeställningar.....	89
<i>Disposition</i> .....	91
<b>2. Kontext</b> .....	<b>92</b>
<i>Lokalt folkhälsoarbete i Sveriges kommuner</i> .....	92

<i>Lokalt folkhälsoarbete i Västra Götalandsregionens kommuner</i> ....	93
<i>Strategrollen utifrån ett professionsperspektiv</i> .....	93
<i>Folkhälsostrategrollen utifrån ett professionsperspektiv</i> .....	94
<b>3. Teoretisk ram</b> .....	<b>97</b>
Kunskap och arbetssätt som studieobjekt .....	97
<i>Professionalismdiskurser</i> .....	99
Yrkesorienterad professionalism .....	99
Organisationsorienterad professionalism .....	103
Organisationsorienterad professionalism – manageriell .....	104
Organisationsorienterad professionalism – nätverkande .....	105
<b>4. Metod</b> .....	<b>109</b>
<i>Metodval – intervjuer</i> .....	109
<i>Urval</i> .....	110
<i>Analys av materialet</i> .....	111
<i>Etiska aspekter</i> .....	112
<b>5. Resultat och analys</b> .....	<b>114</b>
<i>Yrkesorienterad kunskap</i> .....	114
Formad genom utbildning och i professionella forum .....	114
Gemensam och fragmentiserad kunskapsbas .....	116
Folkhälsa som påverkad av samhällsstrukturer och befolkningen som målgrupp.....	118
Fokus på jämlikhet i hälsa och på hur klyftorna mellan grupper kan minska.....	119
En hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa .....	120
Social hållbarhet och folkhälsa som en investering.....	121
Generella insatser .....	122
Kunskapssynens legitimering i det omgivande samhället tveksam .	122
<i>Yrkesorienterade arbetssätt</i> .....	124
Målbild och arbetssätt formas i viss utsträckning i professionella sammanslutningar.....	124
Gemensam och fragmentiserad målbild för arbetet.....	125
Svårigheter att ha kontroll över arbetssätt och prioriteringar utifrån sin kunskapsbas.....	127
Organisationsorienterad kunskap.....	130
Bygger sin kunskap utifrån en marknadslogik.....	131
Kunskap som bygger på praktiskt hanterande av situationer och relationer .....	132
<i>Organisationsorienterade arbetssätt</i> .....	133
Organisationsorienterade manageriella arbetssätt .....	134
Att jobba med mål- och resultatstyrning.....	134
Att ta fram effekt- och prestationsmätningar .....	137
Organisationsorienterade nätverkande arbetssätt.....	139

Att hålla i arbetsprocesser och/eller att stötta andra i deras arbetsprocesser .....	139
Att vinna förtroende hos nyckelpersoner .....	143
Att organisera relationer och att samverka över organisatoriska gränser .....	145
Att fungera som en brygga mellan kunskapssyner, värderingar och arbetssätt .....	146
Att analysera och utreda utifrån olika perspektiv .....	148
Att bidra till problemlösning .....	150
<b>6. Slutsatser .....</b>	<b>153</b>
<i>Folkhälsostrategernas yrkesmässiga anspråk</i> .....	153
<i>Professionella utifrån ett yrkesorienterat perspektiv?</i> .....	155
<i>Professionella utifrån ett organisationsorienterat perspektiv?</i> ...	158
<i>Spänningar och synergier</i> .....	161
<i>Sammanfattande slutsatser</i> .....	164
<b>Referenser .....</b>	<b>169</b>

### **Delstudie 3 – Josephine Massie:**

#### ***Introducing the Missing Link: National Coordinators and Their Role for Sweden’s Public Administration* .....**

<b>1. Introduction .....</b>	<b>175</b>
<i>A New Bird in the Public Administration Jungle</i> .....	175
<i>On the Road to a More Collaborative Government</i> .....	178
<i>Understanding the Changing Roles of Public Officials</i> .....	180
<b>2. How This Study Was Conducted .....</b>	<b>182</b>
<i>Analytical Framework</i> .....	182
Exploring institutional change through policy deliberation processes .....	182
A typology of roles .....	184
<i>Approach and Material</i> .....	186
The audit by the Swedish National Audit Office .....	186
Use of the material for the purpose of this study .....	187
<b>3. Finding One’s Role as a National Coordinator .....</b>	<b>190</b>
<i>Identity Crisis</i> .....	190
<i>Representatives of Government and Producers of Knowledge</i> .....	191
Pacemakers for the Authorities .....	196
<i>A Channel for Municipalities</i> .....	199
<b>4. Encounters with Other Public Actors .....</b>	<b>202</b>
<i>Authorities</i> .....	202
Government agencies .....	202

County administrative boards.....	204
<i>Municipalities</i> .....	206
Local politicians.....	206
Local bureaucrats.....	208
<b>5. The Dual Roles of National Coordinators .....</b>	<b>212</b>
<i>Viewpoints of the Policy Deliberation Actors</i> .....	212
<i>Politicized Public Servants</i> .....	215
<i>Entrepreneurs</i> .....	217
<i>The Synthesized Role and its Implications</i> .....	218
The politicized entrepreneur.....	218
Challenges and opportunities from a democratic perspective .....	220
<b>6. Concluding Remarks.....</b>	<b>224</b>
<i>The Missing Link of Public Administration</i> .....	224
<i>Future Studies</i> .....	225
<b>References .....</b>	<b>227</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>229</b>
<i>Delstudie 1</i> .....	229
Bilaga 1:1 Intervjupersoner .....	229
Bilaga 1:2 Intervjuguide.....	229
<i>Delstudie 2</i> .....	231
Bilaga 2:1 Intervjuguide.....	231
<i>Delstudie 3</i> .....	232
Appendix 3:1 Interviews and Original Quotes .....	232





# **Inledning – Petra Svensson:**

*Vad innebär strategrollen i tvärsektoriell styrning?*



Allt fler frågor betraktas idag som i behov av strategisk koordinering, samverkan och helhetsperspektiv. Detta innebär dels praktisk samordning av resurser och verksamheter, dels samordning av idéer och tolkningar. Ofta används uttrycket perspektivintegrering för att illustrera hur olika områden ska genomsyra andra områden. Inom forskningen finns det gott om övergripande och normativa beskrivningar om behovet av perspektivintegrering och samverkan. Däremot saknas mer omfattande studier av hur styrningen fungerar i praktiken.

Den tvärssektoriella styrningen är närvarande inom en mängd olika politikområden. Grundtanken är att den klassiska hierarkiska styrningen och strikt specialisering och sektorisering inte kan lösa behovet av helhetstänkande. Den styrning som oftast används för att åstadkomma detta bygger istället på information, motivering och möten mellan olika aktörer. Rent praktiskt samlas denna styrning ofta i en specifik aktör: samordnaren/strategen. Allt pekar också på att strategierna är en grupp som ökar i antal.

I denna rapport presenteras tre studier som undersöker strategrollen. Dessa studier är skrivna som examensarbeten inom masterprogrammet i offentlig förvaltning under år 2016. Författarna är alla pol. master vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet och har idag (2020) olika roller inom offentlig förvaltning: Anton Holmgren Jonsson arbetar som verksamhetssamordnare på Arbetsförmedlingen, Johanna Jonsson arbetar som folkhälsostrateg i Falköpings kommun och Josephine Massie arbetar som verksamhetsrevisor i Västra Götalandsregionen.

Om vi enbart tittar på vad strategierna gör när de driver och samordnar frågor i den offentliga organisationen så finns det en rad begrepp som fångar detta beteende: policyentreprenörer och gränsgångare är två av dessa (se Kingdon 1984/2003; Williams 2012). Det är ingen nyhet vare sig inom praktik eller forskning att offentliga tjänstepersoner samordnar sitt arbete och strategiskt driver frågor. Det som utmärker strategierna är dock inte vad de gör, utan att de är anställda för att göra det. De har alltså en formell roll att göra det som vi

alltid har vetat att vissa tjänstepersoner informellt gör. Rollen karaktäriseras av "formell informalitet": strategen är formellt anställd för att driva och samordna frågor och aktörer, men förväntas främst göra det med informella metoder, såsom relationer, nätverkande, övertalning, etcetera (Svensson 2019 a).

I denna formalisering finns en idé om strategen som ett verktyg. (Svensson 2017; 2019a). Behovet av detta verktyg uppstår av en mängd olika anledningar: förändrade eller kanske snarare utökade idéer om vad den offentliga sektorn ska göra och även nya tankar om hur vi bör arbeta för att åstadkomma helhet, samordning och gemensamma värdegrunder (Olausson & Svensson 2019; Svensson 2019b).

Samtidigt som dessa nya tankar om samhällsstyrning introduceras finns tidigare föreställningar om hur vi ska styra och vad vi ska uppnå kvar. Den övergripande frågeställningen för den här rapporten är därför hur den formella strategrollen fungerar tillsammans med andra principer som skapar grundvalarna till den politisk-administrativa organisationen. "Min roll är att få andra att göra saker" är ett vanligt återkommande svar när man ställer frågor om vad strategrollen innebär. Denna beskrivning fångar i sin enkelhet upp en rad spänningar mellan olika styridéer och värden i den offentliga sektorn. Hur kombineras till exempel rollen som drivande strateg med rollen som neutral tjänsteperson? Hur kombineras det strategiska och samordnande uppdraget med professionell specialisering? Och vilka konsekvenser får det när den strategiska och samordnande rollen används som styrmedel mellan olika administrativa nivåer trots att rollen saknar mer formella befogenheter? Rapportens tre studier fördjupar sig i dessa olika frågeställningar och presenterar ett unikt och nyanserat material, följt av intressanta analyser.

De tre studierna i rapporten representerar högkvalitativa exempel på masteruppsatser inom ämnet offentlig förvaltning som ger intressanta vetenskapliga bidrag till det fortfarande unga forskningsfältet tvärsektoriell styrning och koordinering. Varje termin produceras ett antal examensarbeten i ämnet, och dessa examensarbeten utgör cirka

fem månaders fördjupad heltidsforskning. Generellt brukar uppsatserna också ha nära koppling till den forskning som institutionen bedriver. Under 2016 hade jag förmånen att fungera som handledare för dessa tre examensarbeten, vilka samtliga låg dikt an mitt eget forskningsfält. Att på så sätt kunna kombinera den pedagogiska och vetenskapliga verksamheten är ofta sett som eftersträvanvärt, och denna rapport visar på resultatet av ett sådant exempel. Att få följa och bistå i uppsatsarbetet gav många intressanta insikter till både undervisning och forskning i ämnet, och uppsatsförfattarna har vittnat om att det gav mervärde att arbeta med uppsatser vars koppling och bidrag till pågående forskning var tydlig. Rapporten visar resultatet av denna process.

## Sammanfattningar av studierna

I den första delstudien, **”Det ständiga flödet av kunskap och stöd: Relationen mellan kommunalråd och strateger”** tar Anton Holmgren Jonsson avstamp i hur relationen mellan politiker och tjänstepersoner formeras inom den tvärsektoriella styrningen. Det finns en del studier om hur tvärsektoriella aktörer hanterar balansen mellan mer aktivt strategiskt samordningsarbete och rollen som neutral tjänsteperson, men dessa studier utgår från strategierna själva. Den andra sidan av relationen, nämligen hur politiken betraktar och hanterar det faktum att de möter tjänstepersoner med uppdrag att strategiskt driva och samordna tvärsektoriella frågor, har inte tidigare lyfts fram.

För att undersöka hur politikerna ser på arbetsrelationen mellan dem själva och de strategiska tjänstepersonerna använder denna studie sig av styrmedelslitteratur som kopplas till den existerande forskningen om strategiska tjänstepersoner. I intervjuer med svenska kommunalråd blir det tydligt att politikerna ser på arbetsrelationen som ett ständigt flöde av kunskap och stöd. Flödet sker från strategen till förvaltningen, från strategen till politikern och från politikern till strategen.

Resultatet visar att kommunalråden är väl medvetna om att de själva fyller en legitimerande roll för strategen både mot förvaltningen och gentemot andra politiker. På det sätt som kommunalråden berättar om strategen används strategen likt ett kapacitetsinstrument. Dock talar aldrig kommunalråden rakt ut om strategen som just ett styrinstrument. Materialet visar också att de kommunalråd som hade ett större intresse i strategens specifika fråga också hade en benägenhet att styra strategen. Med andra ord går det att säga att när strategens mandat ökar gör också styrningen det.

Johanna Jonsson utgår i den andra delstudien, **Folkhälsostateger: En yrkesgrupp som nätverkar sig fram till legitimitet**, från professionsforskningens teorier om yrkesmässig och organisatorisk professionalism. I studien undersöks hur folkhälsostateger legitimerar sin yrkesroll i spänningarna och synergierna mellan dessa professionella diskurser. Materialet består av intervjuer med kommunala folkhälsostateger. Folkhälsostateger är en intressant grupp för att studera professionens roll i tvärsektoriellt arbete, då de i sitt strategiska/samordnande arbete förhåller sig till andra professioner i organisationen samtidigt som de har en egen tydlig professionsbas via forskning och folkhälsovetenskapliga akademiska utbildningar.

Resultatet visar att folkhälsostategerna strävar efter att legitimera sitt yrke såväl genom yrkesorienterade som organisationsorienterade former av professionalism. De har en gemensam folkhälsovetenskaplig kunskapsbas utifrån vilken de grundar omfattande yrkesmässiga anspråk. De har samtidigt en utmaning i att vinna legitimitet utifrån ett yrkesorienterat perspektiv – de kan inte fullt ut använda sin universitetskunskap för att bestämma över prioriteringar och arbetsuppgifter. Men strategerna slutar inte att sträva efter att den folkhälsovetenskapliga logiken ska vinna dominans över (andras) arbetssätt och prioriteringar. I detta kommer de att använda arbetssätt som kan kopplas till en organisatorisk professionalism. Bilden är alltså att det uppstår synergier mellan den yrkesmässiga och den organisationsorienterade professionalismen. Samtidigt uppstår det precis som tidigare forskare visat

spänningar i krockarna mellan olika typer av professionalism. Skillnaden är att denna studie ger en bild av att strategerna, då de identifierar sig med båda typerna av professionalism, behöver hantera dessa spänningar i skapandet och omskapandet av sin professionella identitet.

I den tredje delstudien, **“Introducing the Missing Link: National Coordinators and Their Role for Sweden’s Public Administration”** undersöker Josephine Massie utvecklingen av rollen som nationell samordnare och hur denna blir ett styrinstrument i relation till olika administrativa nivåer. Studien bygger på material insamlat under en revision genomförd av Riksrevisionen år 2016. Erfarenheter och perspektiv från offentliga aktörer på nationell, regional och kommunal nivå undersöks utifrån deras inblandning i deliberationsprocesser runt de nationella samordnarna.

Resultatet visar att rollen som nationell samordnare är en blandning av vad tidigare forskning kallar för “entreprenör” och “politiserad offentlig tjänsteperson”. Genom att föra samman dessa roller analyseras konsekvenserna av att införa nationella samordnare i det svenska politisk-administrativa systemet.

Slutsatsen är att nationella samordnare genom sina blandade roller blir den saknade länken mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen, genom att de möjliggör en direkt kommunikation mellan lokala och centrala nivåer. Från ett demokratiskt perspektiv erbjuder introduceringen av nationella samordnare spännande möjligheter till utveckling av demokratiska processer. Samtidigt indikerar rollen utmaningar för neutralitet, kontinuitet och institutionellt lärande.

## Referenser

- Kingdon, J. W. (1984/2003) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman Classics in Political Science
- Olausson, A. & Svensson, P. (2019) "Understanding Political Entrepreneurship in Local Government Administration", i *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 17(3) Juli 2019
- Svensson, P. (2017) *Cross-Sector Strategists. Dedicated Bureaucrats in Local Government Administration*. Göteborgs universitet. Avhandling
- Svensson, P. (2019a.) "Formalized Policy Entrepreneurship as a Governance Tool for Policy Integration, i *International Journal of Public Administration*, 42(14):1212-1221
- Svensson, P. (2019 b.) *Att skapa helhet i offentlig sektor. Tankar om tvärsektoriell styrning*. Lund: Nordic Academic Press
- Williams, P. (2012) *Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners*. Bristol: Policy



# Delstudie 1 - Anton Holmgren Jonsson:

*Det ständiga flödet av  
kunskap och stöd: Relationen  
mellan kommunalråd och  
strateger*



# 1. Inledning

Inom såväl statsvetenskapen som inom kommunpolitiken brukar det talas om att politiken tar fram vad som ska göras, förvaltningen tar fram hur det ska genomföras, och att dessa roller ska hållas åtskilda. Detta har varit grundbulten i forskningen sedan Woodrow Wilsons och sedermera Max Webers dagar. Denna syn påverkar än idag hur arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner ser ut i förvaltningen när det talas om styrning och resultat.

Sedan en tid tillbaka har en ny generation politikområden vuxit fram, som kan påstås kontrastera NPM-rörelsen, vilken lyfter nätverk och värden som den offentliga förvaltningen oftast enligt lag måste ta hänsyn till. Här syftas det inte på att med omfattande ekonomiska insatser effektivisera den offentliga förvaltningen. Istället kännetecknas den nya generationen av att den befintliga förvaltningen utnyttjas mer resurseffektivt och att resurserna organiseras på nya sätt i syfte att utveckla förvaltningen till att bli bättre (Montin & Hedlund 2009:21).

För att nyttja de befintliga resurserna mer effektivt och bli mer produktiv måste den offentliga förvaltningen värdesätta helheten mer än de enstaka delarna i en strävan att bli mer holistisk. Som en del i denna utveckling har en typ av tjänsteperson fått en större roll på senare år – strategen. Den strategiska tjänstepersonen arbetar mer horisontellt och nätverkande med speciella politikområden i strävan av att få hela förvaltningen mer holistisk. Dessa politikområden kan vara inom säkerhet, miljö, jämställdhet eller genom att anamma barnperspektiv. Tjänstepersonerna som arbetar med detta kan ha titlar som miljöstrateg, jämställdhetsstrateg, säkerhetsstrateg eller folkhälsostrateg. De har till syfte att få värden inom sitt politikområde att genomsyra förvaltningarnas vardagliga arbete genom att till exempel hjälpa politikerna att ta fram mål och genom att stödja förvaltningen i hur de sedan kan arbeta inom de givna ramarna (Svensson 2015:3; Noordegraaf m.fl. 2014). Det har

argumenterats för att dessa tjänstepersoner kan tolkas som styrinstrument för dessa strategiska frågor (Statskontoret 2014).

De strategiska tjänstepersonernas roller, uppdrag och eventuella funktion som styrinstrument innebär att separationen mellan tjänstepersoner och politiker hamnar i ett nytt ljus. Strategernas roller har belysts från olika håll, men en aspekt har förblivit understuderad, nämligen hur politiker uppfattar existensen av dessa strategiska tjänstepersoner i den offentliga förvaltningen. Denna studie undersöker hur nio kommunalråd från fem svenska kommuner ser på sin arbetsrelation till kommunernas jämställdhetsstrateger utifrån sin roll som politiker.

## **Problemformulering**

Arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner är i ständig förändring och det finns idag mycket forskning på området (Aberbach & Rockman 2006) liksom det finns mycket forskning på området om styrinstrument (Peters 2000). Forskningen som beskriver strategiska tjänstepersoner använder sig visserligen av viss styrmedelslitteratur för att beskriva hur de arbetar med styrinstrument, och styrmedelslitteraturen beskriver mycket hur politiker och tjänstepersoner kan använda sig av styrinstrument. Det litteraturen inte i lika stor utsträckning talar om är huruvida tjänstepersoner själva kan fungera som styrinstrument av politikerna i att genomföra eller institutionalisera en viss sorts politik. Peters (2000) talar om förvaltningen av styrinstrument och att tjänstepersoner visserligen kan vara instrumentens förvaltare. Han efterlyser vidare att forskningen behövde närma sig kopplingen mellan styrinstrumentet och förvaltningen av styrinstrumentet. Detta lyfts av Statskontoret (2014), som talar om nationella samordnare som ett nytt sätt för staten att använda sig av ett horisontalt styrinstrument.

Den samlade forskningen av arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner, och den forskning som specifikt fokuserar på strate-

giska tjänstepersoner, har gemensamt att den oftast beskriver relationen utifrån strategernas perspektiv. När strategerna själva beskriver sin egen roll och arbetsrelation till politikerna menar de att strategerna ger tolkning och stöd till en policyprocess alla steg. Utifrån lagar och regler hjälper de politikerna och förvaltningen att ta fram och tolka mål och med vilka medel målen sedan ska nås. De beskriver vidare att de själva bidrar med kunskap, erfarenhet och ett utbrett kontaktnät medan de menar att politikerna bidrar med legitimitet till arbetsprocesserna (Hysing 2014:137). Utifrån att strategerna själva får definiera detta riskerar forskningen bli snedvriden om inte politikernas syn på dessa tjänstepersoner också lyfts fram. Detta för att strategerna understryker att politikerna är de som bidrar med legitimitet och ger strategerna ett mandat att arbeta med sina specifika politikområden i förvaltningen.

Det har också visat sig att det finns en ansvarsdiskussion om detta sätt att styra verksamheter. Diskussionen förs både inom forskningen och på den nationella nivån i Sverige. Statskontoret (2014:42) belyser, om än något vagt, att ansvarsutkrävningen är problematisk vid användandet av tjänstepersoner som med stor arbetsfrihet kan förändra verksamheter, med andra ord kan ansvaret bli otydligt vid frågan om hur stort tjänstepersonernas mandat är eller vart de organisatoriska gränserna går när tjänstepersonen verkar tvärsektoriellt. För att förstå hur förvaltningen genomför fastställda politiska beslut kan man närmare analysera de styrinstrument som används eller har använts (Schneider & Ingram 1990). Tydliggörandet av styrinstrumentet leder också till en större förståelse av själva beslutets innebörd likväl som en större förståelse av vem som bär ansvaret för beslutet (Lascoumes & Le Gales 2007:18).

Den administrativa nivå som studien fokuserar på är svenska kommuner. Även om det på den nationella nivån är mer decentraliserat idag än tidigare arbetar tjänstepersoner på kommunal nivå närmare politikerna än de strategiska tjänstepersonerna på nationell nivå. Detta innebär att arbetsrelationen mellan politiker och strategiska

tjänstepersoner sannolikt präglas av mer interaktion och integrering. Genom att intervjua kommunpolitiker istället för politiker på nationell nivå ökar således möjligheten att komma närmare hanteringen av denna praktiska arbetsrelation.

Denna studie fokuserar på jämställdhetspolitiken såsom varandes ett tvärsektorielt politikområde med anställda strategiska tjänstepersoner. Jämställdhetspolitikens historiska bakgrund i Sverige pekar på att politikområdet är ett prioriterat område, och att styrningen av den lett till att Sverige som land oftast sticker ut i internationella undersökningar om jämställdhet mellan kvinnor och män. Det offentliga, inte minst på kommunnivå, har kunnat användas för att på flera sätt bidra som normerande organ till att jämställdheten delvis förbättrats. Europarådets definition på jämställdhetsintegrering visar på att jämställdhetspolitik måste genomsyra alla delar av den offentliga verksamheten och dess policyprocesser. Lika mycket visar detta på komplexiteten i att genomföra arbetet och kan delvis förklara det relativt nya fenomenet med att anställa tjänstepersoner med specialkompetens som ska arbeta aktivt med detta. Denna bakgrund gör jämställdhetspolitiken till ett lämpligt fokusområde för att studera relationen mellan politiker och strategiska tjänstepersoner.

## **Syfte och frågeställning**

Syftet med denna studie är att komplettera bilden av relationen mellan politiker och strategiska tjänstepersoner. Detta ska göras genom att undersöka hur kommunalråd ser på arbetsrelationen mellan dem själva och deras jämställdhetsstrategier. Studien bidrar till den vetenskapliga diskussionen om tjänstepersoner som styrinstrument i en policyprocess. Den bidrar också till utvecklingen av diskussionen om vilket ansvar kommunpolitikerna har när strategierna genomför sitt arbete. Studien utgör således ett inlägg i den ständiga debatten om arbetsrelationen mellan politik och byråkrati. Studiens övergripande frågeställning är:

*Hur ser politiker på arbetsrelationen mellan dem själva och de strategiska tjänstepersonerna?*

För att svara på denna övergripande frågeställning har jag delat upp frågan i två delar. Genom att dela frågan till en undersökande fråga och en teoriutvecklande fråga kommer studien att analysera resultatet utifrån det teoretiska ramverket för att sedan svara på den övergripande frågan och möta studiens syfte. Studiens första delfråga är:

*Hur uppfattar politiker strategiska tjänstepersoner som styrinstrument?*

För att undersöka valen av styrinstrument är det flera som menar att man ska undersöka vilka intressen som ligger bakom målet. Alltså bör forskaren gå tillbaka till konceptualiseringen av själva policyn. Denna studie ämnar inte att varken ställa olika instrument emot varandra eller mäta effektiviteten av strategiska tjänstepersoner som enskilda instrument, detta då det helt enkelt saknas forskning om de strategiska tjänstepersonerna över huvud taget ses som styrinstrument. Studien ämnar utröna hur politikerna ser på de strategiska tjänstepersonerna för att kunna bidra till den vetenskapliga diskussionen om dessa tjänstepersoner som styrinstrument i förvaltningen. Eftersom detta är studiens övergripande syfte kommer den gå tillbaka till politikerna som är policyskaparna för att låta dem berätta om de strategiska tjänstepersonerna. Detta kommer ske genom att jämställdhetsstrategerna i de utvalda kommunerna får fungera som en sorts fall och bli utgångspunkt för politikernas diskussion.

Som svar till den här frågeställningen finns en möjlighet att studien genom politikernas svar kommer kunna identifiera redan existerande teman. Det finns också en möjlighet att studien identifierar helt nya teman som inte belysts genom tidigare forskning i ämnet. En tredje möjlighet är att politikerna i en mycket högre utsträckning ser tjänstepersonerna som styrinstrument.

Svaren från studiens första delfråga kommer knytas till litteraturen samt den tidigare forskningen genom studiens andra delfråga. Den kommer också att stå för studiens teoriutvecklande del:

*Hur kan politikerns användning av strategiska tjänstepersoner teoretiskt förklaras?*

Delfråga två är teoriutvecklande genom att den söker svar i litteraturen om vad som möjliggör de eventuella teman som kommer att kunna kanaliseras fram i svaren från studiens första delfråga. När båda dessa frågor har besvarats kommer resultat att diskuteras utifrån den existerande forskningen om relationer mellan politiker och tjänstepersoner och till slut svara på studiens huvudfråga. På detta sätt kommer studien komplettera den existerande forskningen genom att ge en större förståelse till varför dessa strategiska tjänstepersoner finns i den offentliga förvaltningen.

## **Disposition**

Kapitel 2 redogör för den tidigare forskningen om arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner. Kapitel 2 har två delar varav den ena är en historisk tillbakablick och den andra är hur rollen som tjänsteperson ser ut idag. Kapitel 3 presenterar studiens teoretiska referensram. Detta kapitel är också delat i två delar. Den ena är kategoriseringen av fyra olika sorters arbetsrelationer där arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner ser olika ut. Den andra delen av den teoretiska referensramen består av olika sorters styrinstrument kategoriserade efter funktion och användning. Den teoretiska referensramen knyts samman av en gemensam diskussion. Kapitel 4 redogör för studiens tillvägagångssätt. Där presenteras studiens abduktiva ansats samt på vilket sätt studien ämnar vara teoriutvecklande. Här presenteras också studiens kontext och dess intresser för läsaren. Detta för att på ett pedagogiskt sätt



sammanfatta den redan existerande forskningen och hur den ska kompletteras med politikernas syn på den strategiska tjänstepersonen som ett styrinstrument. Kapitel 5 redogör för studiens resultat. Resultatet presenteras efter kategorier om teman från den redan existerande forskningen och teorin, samt nya teman som kompletterar de samma. Kapitel 6 är analysen av studiens resultat. Här analyseras resultatet efter teorin som används för att hjälpa till att förklara hur kommunalråden ser på arbetsrelationen mellan dem själva och jämställdhetsstrategen. Här presenteras också en förklaringsmodell för hur det ser ut i verkligheten och hur det ser ut i teorin. Kapitel 7 sätter studiens resultat i koppling till den tidigare forskningen i ämnet. Kapitel 8 är studiens slutsats. Här presenteras studiens bidrag genom att svara mot studiens syfte och frågeställning. Slutsatsen presenterar också två förslag på vidare studier i ämnet.

## 2. Tidigare forskning – politiker och tjänstepersoner

### Tillbakablick

Relationen mellan politiken och förvaltningen samt politiker och tjänstepersoner har studerats under lång tid. Wilson (1887) och Weber (1940) kan sägas ha lagt grunden för många studier av den offentliga förvaltningen (Aberbach m.fl. 1981; Peters & Pierre 2001; Johansson 2007). Wilson drev tesen redan 1887 om att det måste dras en tydlig linje mellan politiken och förvaltningen. Vidare ville Wilson tydliggöra att fokus borde ligga på utförandet av politiken istället för utformandet och vikten av en följsam förvaltning inför makthavare och i sin tur medborgarna. Kort sagt går det att säga att Wilson menade att politiker formulerar politiken och tjänstepersoner administrerar den, eller annorlunda uttryckt, att politiker tar besluten och tjänstepersoner genomför dem (Wilson 1887:210; Aberbach m.fl. 1981:4).

Denna mekaniska bild av tjänstepersonen som en liten kugge i ett större maskineri med enda syfte att genomföra politiska beslut, administrera den offentliga förvaltningen och visa lydnad inför makthavarna är också den idealtypiska relation som Weber målade upp i sin beskrivning av separationen mellan roller och uppgifter. Både Weber och Wilson menade att detta utgör dikotomin mellan politiker och tjänstepersoner (Peters & Pierre 2001; Johansson 2007). Lipsky (1980) i sin tur menade att tjänstepersoner på gräsrotsnivå, den nivå närmast medborgaren, har ett visst manöverutrymme i att tolka den policy som de genomför. Dessa tjänstepersoner känner sig tvungna att anpassa sitt arbete till lokala förhållanden. Eftersom de gör detta går det heller inte att kontrollera vad som kommer ut i policyprocessen då dessa gräsrotsbyråkrater i stor utsträckning kontrollerar utflödet (Hill

2013:253). Den weberianska synen på tjänstepersonen och Lipskys gräsrotsbyråkrater har båda gemensamt att de kan påverka genomförandedelen i policyprocessen. Webers idealtyp gör det genom det byråkratiska kollektivet och Lipskys gräsrotsbyråkrat gör det individuellt från botten av den hierarkiska kedjan (Hysing 2014).

När man talar om relationer mellan politiker och tjänstepersoner är det en nödvändighet att nämna den tidiga forskningen i ämnet. Dessa studiers påverkan på dagens forskning om relationen mellan politiker och tjänstepersoner tar sig uttryck i hur nya bilder för rollen som tjänsteperson ställs emot de gamla idealtypiska roll- och arbetsfördelningarna. 1981 presenterade Aberbach m.fl. en stor genomgång för hur relationen mellan politik och förvaltning samt politiker och tjänstepersoner gick åt en mer sammansmält riktning. Studien omfattade ett flertal intervjuer med både politiker och tjänstepersoner på strategiska nivåer framför allt inom den amerikanska förvaltningen. Genom sin expertkunskap lämnades tjänstepersoner tillträde till de beslutfattande rummen och forskarna menade att en ny hybrid mellan politiker och tjänsteperson började ta sin form och den gamla weberianska idealtypen mer eller mindre sattes ur spel.

Aberbach & Rockman (2006) menade sedan att förvaltningen och dess tjänstepersoner på senare tid snarare rört sig tillbaka i riktning mot mitten av de två polerna: på ena sidan den rena weberianska tjänstepersonen och på andra sidan hybriderna mellan politiker och tjänsteperson från 1981. Numer menar forskarna att tjänstepersoner visserligen bidrar med expertkunskap till politiker och policyprocesser men att politikerna värderar expertkunskapen i större utsträckning än innan (Aberbach & Rockman 2006:991).

## Tjänstepersonen idag

Hysing (2014) menade i sin intervjustudie av strategiska tjänstepersoner som arbetade med miljöpolitik att de strategiska tjänste-

personerna på kommunnivå har en närmare kontakt med sina uppdragsgivare – kommunpolitikerna. Det finns en ständig diskussion om vem som påverkar vem i förhållandet mellan politiker och tjänstepersoner. Oftast kan det handla om skilda uppfattningar om hur förvaltningen ska genomföra nationella mål eller lagstiftningar som åläggs kommunerna att genomföra. Svava (2006) menade precis som Aberbach m.fl. (1981) att man måste röra sig förbi dikotomin och istället förstå att de båda ständigt interagerar och influerar varandra. Alltså har politikerna tjänstepersoner för att genomföra och styra verksamheten till att integrera målen i det vardagliga arbetet.

Det finns de som menar att förvaltningen skulle lida av helt neutrala tjänstepersoner. Tjänstepersoner är på många sätt fortfarande partipolitiskt neutrala i sin roll inom den offentliga förvaltningen. Den politiska administrationen kontra den neutrala administrationen är dock inte värden i sig utan snarare medel för att upprätthålla andra mer grundläggande värden såsom frihet, demokrati, likhet inför lagen, legitimitet, kvalitet och effektivitet (Overeem 2005:323). Tjänstepersoner har alltså vad som kan liknas vid en saklig kompetens samtidigt som de också upprätthåller värden som driver arbetet framåt. De strategiska tjänstepersoner som bland annat drivs av egna värden påverkar förvaltningen åt ett håll som politiker kan anse vara det rätta hållet. Tjänstepersoner kan med hjälp av sin expertkunskap balansera upp värden som i arbetsprocesser anses vara obalanserade. Dock kan tjänstepersoner uppleva att spänningar uppstår vilket försvårar måluppfyllelsen och integreringen av nya arbetssätt när politiker av olika skäl gör andra prioriteringar än de som tjänstepersonen önskar (Bartholdsson 2009:194). Även om de strategiska tjänstepersonerna drivs av egna visioner och egna idéer gör de det på grund av sin tjänst och inom ramen för vad de tillåts att göra (Weber & Khademian 2008).

Med andra ord måste de strategiska tjänstepersonerna ha vissa kvalitéer som gör att de ständigt kan balansera de olika rollerna. Genom att för politikerna sätta de traditionella ämbetsmannavärdena

som rättssäkerhet, diplomati och lyhördhet högt kan dessa tjänstepersoner balansera något som kan liknas vid ett dilemma med att samtidigt tjäna politikerna, lagen och medborgarna. I denna balansakt ska tjänstepersoner också vara resultatnriktade och effektiva i sin inställning till arbetet (Bartholdsson 2009:195). I sin kartläggning av arbetsplatsannonser kommer Svensson (2015:43, 45 & 47) fram till något liknande. De egenskaper som arbetsgivare letar efter hos strategiska tjänstepersoner är till viss del entreprenörslika. De ska ha kunskap om hur det är att arbeta i politiskt styrda organisationer, de ska vara resultatnriktade i ett kommunikativt och utvecklingspräglat arbete samtidigt som de ges ett formaliserat uppdrag att förespråka en viss sorts arbetssätt och vissa värden. Samtidigt som dessa tjänstepersoner balanserar olika värden och roller är de resultatnriktade och kommunikativa. Skillnaden mellan strategiska tjänstepersoner och övriga förvaltningen med bland annat gräsrotsbyråkrater beskrivs bäst av Svava (2006:1084) som menar att de strategiska tjänstepersonerna hellre styr skutan än rör den.

## Vad kan dagens forskning inte förklara?

I både styrmedelslitteraturen liksom litteraturen om tjänstepersoner beskrivs arbetet som olika tjänstepersoner utför men inom de båda litteraturerna tas inte hållningen att tjänstepersoner själva kan vara styrinstrument. Det beskrivs att tjänstepersoner på vissa nivåer inom vissa policyprocesser själva kan använda eller förvalta olika policyverktyg men aldrig hur de själva kan vara instrument. Om de har ett mandat att agera som styrinstrument måste också diskussionen vem som gett dem mandatet och varför de fått det mandatet lyftas. Forskningen har visat att det i en kommun är dess politiker som gett till exempel en jämställdhetsstrateg i uppdrag att genomföra kommunens jämställdhetsplaner. Forskningen har också påvisat hur strategerna uppfattar sitt uppdrag, sin arbetsrelation till kommunpolitikerna (oftast kommunalråden), och hur de används.

Det forskningen inte förtäljer och inte kan förklara på detta område, är hur kommunalråden själva tar till sig av den kunskap som strategerna besitter och som strategerna menar att de ger till kommunalråden såväl som till förvaltningen.

Både strategiska tjänstepersoner och kommunalråd arbetar med det som i forskningen kallas för policyprocesser. I policyprocesser används styrinstrument. Vad forskningen visar är att dessa används av politiken såväl som av byråkratin. Det finns aldrig någon garanti för att lyckas genomföra fastslagna politiska beslut lika lite som det finns en garanti att lyckas med att influera och introducera nya arbetsmetoder i verksamheter. Det finns dock en uppsättning om tre strategier för både politiker och tjänstepersoner att påverka olika processer inom förvaltningen. Den första är att skapa sig en eller ta till vara på en redan existerande djup kunskap. Den andra är att lägga tid på att bygga upp värdefulla nätverk inom verksamheten. Den tredje är ett långsiktigt deltagande i processerna (Wieble m.fl. 2011:17).

Om de strategiska tjänstepersonerna utifrån expertkunskap validerar sin existens inom förvaltningen genom att leverera fakta till politiker och andra tjänstepersoner i syfte att effektivisera en redan existerande eller en ny process, kan vissa dock hävda att det är detta som kommer lyfta de äldre weberianska idealen om tjänstepersonen i förvaltningen. Förutsatt att tjänstepersonen ska bidra med kunskap från vetenskapen och basera sitt underlag till politiker på detta, menar Triantafillou (2015:183) att den expertkunskap som tjänstepersonen besitter och är inhämtare av, i själva verket är i linje med de weberianska idealen och utgör själva neutraliteten i rollen. Vidare menar Triantafillou indirekt att dessa tjänstepersoner är motsatsen till NPM-reformer som mest sett neutralitet och kunskap som ett hinder i produktionen av till exempel offentlig välfärd.

## 3. Analysmodell

I detta kapitel kommer studiens teoretiska referensram att presenteras. Studiens delfrågor kommer relateras till teorin med mål att besvara studiens huvudfråga. Detta kapitel kan delas upp i två huvuddelar. Den första handlar om arbetsrelationen överlag mellan politik och byråkrati och mer ingående om politiker och tjänstepersoner. Den andra handlar om hur olika sorters styrinstrument kan kategoriseras för att lättare kunna identifieras i en policyprocess. Kapitlet avslutas med en diskussion av dessa två delar, samt en redogörelse för hur de kommer att användas vid analysen.

### **Arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner**

Aberbach m.fl. (1981) presenterar fyra olika kategorier som beskriver hur relationen mellan tjänstepersoner och politiker kan se ut. Kategorierna går från den klassiska wilsonska och weberianska modellen till en hybridmodell där de annars skilda arbetsuppgifterna och rollerna istället kan flyta samman. Som författarna mycket väl påpekar, är dessa endast kategorier, en sorts idealtyper, ur vilka vi kan urskilja dikotomin mellan rollerna politiker och tjänsteperson. Det är dock en praktisk omöjlighet att enbart ha ett styrsätt likvärdigt som en enda kategori representerad. Politikerna har inte all kunskap om hur politiska förslag ska genomföras eller om de ens kan genomföras. På motsvarande sätt kan frågor som verkat tekniska ändå vara politiskt betydelsefulla och lösningen till de tekniska problemen kan mycket väl vara politisk (Aberbach m.fl. 1981:4f).

## **Ur ett svenskt perspektiv är alla kategorier aktuella för uppbyggnaden av det teoretiska ramverket**

Pierre (2001:138f) beskriver den svenska statsförvaltningen som mer självstyrande i en internationell jämförelse och att det är dess historia samt NPM-reformer som bland annat ligger till grund för hur relationen mellan politiker och tjänstepersoner ser ut idag. Pierre beskriver vidare att politiker har fått en mer tillbakadragen roll än tidigare och att det är förvaltningen istället för politikerna som har en betydande roll i att ta fram långsiktiga mål. Detta kopplar till forskningen om relationer mellan politik och byråkrati som Aberbach & Rockman presenterade 2006. De menade att det internationellt sett har skett en tillbakagång från den hybrid mellan tjänstepersonsrollen och politikerrollen till den där tjänstepersonen istället bidrar med fakta och kunskap till politikerna som i stor utsträckning lyssnar till dessa fakta och kunskap innan de fattar ett beslut (ibid. 2006:991).

När Aberbach m.fl. 1981 presenterade vad de menade var en hybrid mellan tjänstepersonsrollen och politikerrollen nämnde de också Sverige som ett exempel där grupper av tjänstepersoner som arbetar nära politiker på statlig nivå, i större utsträckning har en politisk bakgrund eller en stark politisk övertygelse som kan prägla deras arbete (1981:18). Här ska det nämnas att både Pierre (2001) och Aberbach m.fl. (1981) talar om statlig förvaltning, vilket är det vanligaste i studier av relationen mellan politiken och förvaltningen samt arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner. Nedan presenteras de fyra kategorierna från Aberbach m.fl. (1981):

### **Kategori ett**

Kategorin bygger på den klassiska relationen mellan politik och byråkrati vars fundament lades av Wilson (1887) och Weber (1940). Tjänstepersonen i byråkratin är endast utföraren av politiska beslut som fattas av de folkvalda politikerna. Skulle arbetsfördelningen illustreras skulle man kunna säga att politikerna utstrålar auktoritet



och tjänstepersonerna näst intill blind neutralitet. Tjänstepersoners del i det politiska arbetet är endast för att erbjuda olika metoder för att genomföra olika förslag likt små kuggar i ett större maskineri för framställningen av en produkt (Wilson 1887:210).

Genom arbetsfördelningen ovan går det att hävda att tjänstepersoner ges mandat att delta i politiken utan att behöva hållas ansvariga för eventuella effekter. Denna formella uppdelning av arbete är inte särskilt märkvärdig utan kan ses i vardagliga handläggningar inom förvaltningen av till exempel bygglov eller socialförsäkringar (Aberbach m.fl. 1981:5). Arbetsfördelningen kan också illustreras genom att politikern fastställer lagen och tjänstepersonen arbetar endast utifrån lagen utan utrymme för flexibilitet eller tolkningar av lagens paragrafer.

Weber som bidragit till fundamentet av denna bild menade att detta är idealförhållandet av arbetsfördelning mellan politiken och byråkratin och av relationen mellan politiker och tjänstepersoner. Han menade dock vidare att det var en osannolik bild eftersom även de mest tekniska frågorna är öppna för politisk tolkning och lösningen på eventuella tekniska problem kan vara politiska (ibid. 1981:5). Detta behöver dock inte betyda att det inte finns en vilja hos tjänstepersoner att blint lyda politiker och blint värna om byråkratins strikta neutralitet.

## Kategori två

Denna kategori bygger på att politiker och tjänstepersoner båda har till uppgift att bidra till den förda politiken. Tjänstepersoner bidrar med kunskap och politikerna med att reflektera intressen och värden i samhället. Neutraliteten hos tjänstepersonen bygger på kunskap företrädesvis hämtad av erfarenhet (Aberbach m.fl. 1981:6) men också forskning. Idag talas det till exempel mycket efter modet om att förvaltningen ska arbeta efter evidensbaserad praktik (Triantifillou 2015). Genom att luta sina argument på kunskap kan det argumenteras för att tjänstepersonen upprätthåller sin neutralitet gentemot de olika politiska intressena i samhället. På samma sätt

försöker tjänstepersonen också genom detta erbjuda en mer holistisk bild av sakernas tillstånd och på så sätt lutar sig tjänstepersonen inte sig åt det ena eller andra hållet, vänster eller höger (Aberbach m.fl. 1981:8).

Enligt diskussionen om denna kategori menar vissa att tjänstepersonerna är i ständig rörelse till att göra alla politiska problem till byråkratiska problem medan politikerna vill föra byråkratiska problem till det politiska området (ibid. 1981:7). Med andra ord, en sorts kamp om att äga ett problem eller formuleringen till dess lösning. Mer nyanserat kan man säga att tjänstepersonerna angriper problem utifrån en byråkratisk synvinkel medan politikerna angriper problem ur en politisk synvinkel. En tydlig uppdelning är i alla fall synbar gällande vilken roll de båda har i policyprocessen. Tjänstepersonerna ställer sig frågan "går det att genomföra?", medan politikerna ställer sig frågan "hur kommer det att mottagas?". Det som utmanar denna kategori är föreställningen av tjänstepersonerna som ensamma tillförare av kunskap i en roll som experter i policyprocessen. Nuförtiden har politiker i större utsträckning utbildning och kunskap om hur byråkratin fungerar och kan själva ställa sig frågan om politiska förslag är praktiskt genomförbara.

## **Kategori tre**

I denna kategori har både politiker och tjänstepersoner ett intresse för politik. Politikerna är bärare av idéer om förändring och om vad som bör förändras medan tjänstepersonerna är pragmatiska och istället söker jämvikt genom att balansera mellan de olika stora intressegrupper som finns. Medan politikerna söker publicitet stannar tjänstepersonerna gärna innanför de politiska dörrarna. Bakom dessa stängda dörrar föredrar tjänstepersonerna att arbeta med stegvisa förändringar i strävan efter jämvikt (Aberbach m.fl. 1981:9). Med andra ord kan man säga att tjänstepersonerna representerar en mer konservativ hållning till förändring eller i alla fall till att behålla ett system där tjänstepersonerna lämnas utrymme att göra radikala

förslag om förändring mer mjuka i kanterna (och därmed mindre radikala) (Aberbach & Rockman 2006:985).

Genom att balansera olika stora intressen finns risk att mindre minoritetsintressen glöms bort och inte tas med i den beräkningen tjänstepersonerna gör när de gör förslag mer mjuka i kanterna. Detta beror på att det oftast bara finns tid för att undersöka de större, främst organiserade, intressena. De som kan ta tillvara på minoritetsintressen är politiker som enligt kategorin gör det baserat på en sorts rationell valteori, då denna minoritet kan vara eller bli potentiella väljare.

## Kategori fyra

Kategorin kan närmast beskrivas som en politisering av byråkratin och en byråkratisering av politiken. Denna kategori är den som står längst ifrån Webers idealtypiska uppdelning av arbete och relationer (kategori 1). Här har både politiker och tjänstepersoner dualistiska överlappande roller. De kan uttala sig både som experter genom att tillföra kunskap till processerna eller politiskt för att mobilisera intressen i samhället. Karriärmässigt kan både politiker och tjänstepersoner göra karriärer inom båda områdena. Med andra ord kan en individ först arbeta som politiker för att sedan fortsätta som högt uppsatt tjänsteperson eller vice versa (ibid. 1981:16f).

Även om denna kategori i flera fall lättare kan identifieras i USA finns det också exempel från Sverige där tjänstepersoner inom staten i stor utsträckning kan arbeta nära politikerna. Tjänstepersonerna arbetar mer ideologiskt präglad och policyskapande, och har i större utsträckning en politisk bakgrund än de arbetsgrupper som sedan tillsätts för att genomföra själva policyn (ibid. 1981:18). Här kan till exempel nämnas att politiker kan bli ambassadörer eller få uppdrag av regeringen att leda arbetsgrupper inom speciella politikområden. Åt andra hållet återfinns högt uppsatta tjänstepersoner som blir ministrar i regering. Sammanfattningsvis kan det i denna hybridrelation bli svårt för politiker och tjänstepersoner att urskilja skiljelinjerna mellan roller och arbetsuppgifter.

## **Styrinstrument**

För att undersöka valet av styrinstrument menar vissa att vi ska undersöka vilka intressen som ligger bakom själva målet. Vad är det vi vill eller vilken effekt vill vi få? Alltså bör forskaren gå tillbaka till konceptualiseringen av själva policyn (Peters 2002). Denna studie ämnar inte ställa olika verktyg mot varandra eller mäta effektiviteten av ett enskilt verktyg. Studien ämnar utröna hur politikerna ser på strategiska tjänstepersoner och därmed bidra till den vetenskapliga diskussionen om dessa tjänstepersoner som styrinstrument.

Ett styrinstrument kan fungera som ett incitament för företag och medborgare att eftersträva ett, av det offentliga, uppsatt mål. För att enkelt förklara det kan vi anta att det offentliga också vill få folk att göra något som de annars inte skulle göra (Schneider & Ingram 1990:513). Det offentliga erbjuder till exempel bidrag och lån till individer för att studera vid universitetet. Incitamentet blir då bidraget och lån, och målet en högre utbildningsnivå inom befolkningen. Med andra ord tar de flesta medborgare del av styrinstrument någon gång i livet.

Viktigt att förstå är att olika instrument är olika bra vid olika tillfällen. Lika viktigt att förstå är att policyprocessen, där instrument används, ofta är rörig och att oberäknliga effekter kan påverka processen och dess resultat. Med andra ord är processen som ofta beskrivs som en kedja (av pedagogiska skäl) i själva verket inte stringent (Hill & Hupe 2012; Hill 2013) vilket gör att det kan bli svårt att identifiera ett enda givet instrument eller verktyg.

### **Instrument eller verktyg?**

Nedan presenteras ett övergripande ramverk av olika kategorier av instrument. Inom varje kategori eller instrument finns flera olika verktyg att använda sig av. Dessa kan i flera fall likna varandra och flera verktyg från de olika kategorierna kan användas samtidigt (Schneider & Ingram, 1990; Lascoumes & Le Gales 2007). Av pedagogiska skäl kan de olika kategorierna liknas vid verktygslådor vilka samlar olika verktyg som är bra vid olika tillfällen.

## **Ramverk med en övergripande indelning av olika sorters instrument**

Schneider & Ingram (1990) presenterar en indelning av olika sorters instrument och i vilka fall de oftast används. Instrumentens huvuduppgift är att påverka samhället. De bedöms dels efter denna påverkan, dels efter effektivitet och kapacitet (Schneider & Ingram 1990). Peters (2000:37) menade att detta tillsammans med frågor om synbarhet och hur påträngande instrumenten kan vara är viktigt för att avgöra hur accepterade de kan vara hos de som påverkas av dem. En annan viktig aspekt är hur tillåtande och tillgängliga styrinstrumenten är för mottagaren. I forskningen om styrinstrument brukar detta mynna ut i en diskussion om relationen mellan styrande och styrda (Schneider & Ingram 1990; Lascoumes & Le Gales 2007; Peters 2000) vilket kan liknas vid diskussionen om relationer mellan politiken och byråkratin eller politiker och tjänstepersoner. Nedan följer genomgången av de olika kategorierna av styrinstrument.

### **Auktoritära instrument**

Dessa instrument är hierarkiska till sin karaktär: de tillåter eller förbjuder genom att luta sig mot lagar eller regler. De syftar främst till att högre instanser i den hierarkiska pyramiden ska styra de lägre leden i förvaltningen. I viss mån kan de också sträcka sig till att omfatta medborgarna. I och med dess reglerande och hierarkiska karaktär blir relationen oftast att den som tar beslut förväntar sig de andra att villigt ska följa (Schneider & Ingram 1990:514).

### **Incitament**

Dessa instrument kan fungera till att söka positiva eller negativa effekter som ska uppmuntra eller influera önskvärt beteende hos respondenterna. Respondenterna kan vara till exempel företag eller medborgare. Incitamentet kan vara skattereduktioner i syfte att locka företag att etablera sig i ett visst område. De kan också vara

studiebidrag eller fördelaktiga lån till medborgare för att få dem till att studera. Avgifter är också ett incitament för att kontrollera, fördela eller minska en effekt. Ett exempel är när stora företag betalar för utsläppsrätter. Det kan också vara att myndigheter eller kommuner tar ut avgifter för en viss service. Incitamentverktygen förutsätter därför att respondenterna har ett val: val att etablera sig i ett område, val att studera eller val att göra ingetdera (ibid. 1990:515ff).

## **Kapacitetinstrument**

Kapacitetsinstrument handlar om att tillhandahålla information, utbildning och resurser för att underlätta beslut eller aktiviteter som respondenterna annars inte skulle göra. Detta instrument bygger på föreställningen att respondenterna saknar kunskap för att fatta rätt beslut eller genomföra en aktivitet. Respondenterna kan sakna kunskap om att det finns ett effektivare beslutsalternativ eller om att arbetsmetoder behöver förändras. De kan identifiera att det finns andra alternativ men saknar kunskap om hur förändring kan uppstå. Genom träningsmaterial, fortbildning och mer operationell assistans kan effektivare arbetsmetoder och beslutade processer ta form (ibid. 1990:517f). Kapacitetsinstrument kan inledande medföra monetära, organisatoriska och politiska kostnader liksom implementeringsproblem. Instrumenten anses dock vara objektiva och byggda på fakta. Eftersom instrumenten syftar till att effektivisera verksamheter förutsätts att utbildningen och assistansen ska välkomnas. Instrumenten har betoning på frivilligt deltagande och att rätt val görs om deltagarna är tillräckligt informerade (ibid. 1990:519).

## **Symboliska instrument**

Symboliska instrument vänder sig till respondenternas värden och personliga övertygelser. Genom att göra detta försöker man samla stöd hos respondenterna så att de själva kan ta egna initiativ och bidra till att förändra beteenden eller arbetsprocesser. Här kan värdeord

som rättvisa, jämlikhet, individualism och skyldighet användas för att locka fram ett önskvärt beteende. Instrumenten bygger på tanken att respondenter ska se att det finns ett egenintresse i att ta tillvara på dessa värden. Även om dessa instrument kan ta flera olika former finns det tre underliggande antaganden om när respondenter är mer övertygade och kan ställa sig bakom förslaget eller målet. Det första är att tjänstepersoner eller politiker lyfter det som viktigt och prioriterat. Det andra är att det stämmer överens med respondenternas egna värden och övertygelser. Det tredje är att det associeras med positiva symboler, rubriker och händelser. Till exempel kan symboliken i att bara peka på hur viktigt det är med en politisk fråga skapa en uppslutning trots att det inte lyfts några avsatta resurser till att lösa problemet eller nå målet (ibid. 1990:519f).

Att sätta rubriker eller slogans är också ett symboliskt verktyg att använda sig av för att förändra ett beteende (ibid. 1990:520). Några svenska exempel är "Pant á mera-kampanjen" ner till "Din mamma jobbar inte här-lappar". Dessa syftar båda till att slå vakt om värden hos målgrupper eller individer för att förändra eller förespråka ett beteende som anses vara till nytta för flera.

## **Lärande instrument**

Detta instrument skiljer sig något från de andra instrumenten och ska framför allt inte förväxlas med lärande och informativa verktyg under kapacitetsinstrument. Lärande instrument används mer öppensinnat då till exempel beslutsfattare saknar kunskap eller när det finns en bred oenighet i en frågas mål och hur man ska nå det målet. Exempel på ett lärande verktyg är deltagandeverktyget som kan vara att ha en medborgardialog eller så kallade workshops. Under dessa så samlar beslutsfattare information från grupper som kan komma att beröras av ett visst beslut. Informationen som beslutsfattarna samlar på sig kan sedan underlätta den fortsatta policyprocessen.

## **Relationen mellan de olika kategorierna - En diskussion**

Denna studies största utmaning är att koppla ihop två vetenskapliga skolor, den om arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner och den om politiska styrinstrument. De olika kategorierna som presenteras både inom arbetsrelationen mellan politik och byråkrati eller politiker och tjänstepersoner samt de inom olika styrinstrument innehåller ett antal likheter. De flesta av kategoriernas inneboende egenskaper kan kopplas till varandra. Det tydligaste exemplet på en sådan koppling är Aberbach med fleras (1981) kategori 2 (där tjänstepersoner bidrar med kunskap och politikerna reflekterar intressen och värden) och Schneider & Ingrams (1990) kapacitetsinstrument (som handlar om att tillhandahålla information, utbildning och resurser för att underlätta beslutande och aktiviteter som respondenterna annars inte skulle göra).

Andra egenskaper som kan kopplas ihop är de inom det symboliska instrumentet och de inom den klassiska weberianska arbetsrelationen. Politikern behåller en starkt autoritärt präglad roll och enbart genom att tillsätta en jämställdhetsstrateg rent symboliskt signalerar inåt till förvaltningen och utåt till samhället att frågorna är viktiga. Genom en symbolisk funktion kan strategen dock inte använda sig av andra verktyg då ytterligare resurser inte avsatts.

Det har påpekats tidigare att verkligheten är betydligt mer komplex än vad de olika kategoriernas lika och olika egenskaper föreskriver. Detta innebär att kategorierna oavsett om de kommer från styrmedelslitteraturen eller från forskningen om arbetsrelation och arbetsfördelning kan krocka och gå in i varandra. Därav blir det också viktigt att diskutera vem som är respondenten när ett instrument tillsetts. Det kan, om man kopplar ihop teorierna, vara till exempel samhället, förvaltningen, eller politikern själv. Förutsatt att den strategiska tjänstepersonen har till uppgift att samla information för att underlätta beslutsfattande, som det lärande instrumentet, går det att



anta att strategien utifrån sitt politikområde också har en egen agenda vilken genom kunskapen på politikområdet kan påverka både vad politikerna ska fatta beslut om och hur det sedan ska genomföras.

Triantafillou (2015) menar till exempel att den kunskapsbringande rollen som tjänstepersonen kan ha (kategori 2) inte står i kontrast med den neutrala tjänstepersonsrollen som kan härledas till den weberianska idealtypen (kategori 1). Med andra ord går det för det första att säga att alla kategorier kan finnas representerade inom förvaltningen. För det andra går det att säga att politiker och tjänstepersoner kan inta olika förhållningssätt till kategorierna beroende på arbetsuppgift eller mandat att utföra arbetsuppgifter. För det tredje går det till slut också att säga, givet det som står ovan, att kategorierna kan överlappa varandra.

Aberbach m.fl. (1981:20) påpekade mycket riktigt att de olika kategorierna överlappar varandra och att det därmed är svårt att använda dem som idealtyper. Istället menade trion att de olika typerna ska ses som bilder. Av denna anledning kommer heller inte denna studie att använda sig av bilderna som idealtyper utan istället hänvisa till dem som kategorier. Kategorierna bör i undersökningen inte heller ställas mot varandra för att till exempel förkasta tre kategorier och bekräfta en. Kategorierna bör istället fungera som fond att diskutera relationer och arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner utifrån. Kategorierna kan användas för att lättare identifiera och diskutera likheter och skillnader, med andra ord ett sätt att laborera med eventuella mönster i en studies empiri.

Verkligheten kan uppfattas olika beroende på vem du frågar. Denna studie frågar politikerna och låter dem beskriva arbetsrelationen och undersöker hur kommunalråden ser på jämställdhetsstrategier som styrinstrument. Studiens resultat kommer visa hur egenskaper i de olika kategorierna går genom varandra.

## 4. Tillvägagångssätt

Detta kapitel redogör för hur studien utformats metodologiskt. Först presenteras utformningen av studien. Vidare följer en redogörelse för urvalet samt inom vilken kontext urvalet verkar. Avslutningsvis förs en diskussion om studiens tillförlitlighet.

### Metodval - intervjuer

För att svara på studiens huvudfråga, delfrågor och till slut möta studiens syfte faller det sig naturligt att en tematisering från politikerna själva måste ges utrymme. Med andra ord har studiens syfte och forskningsfrågor fått styra vilken metod som varit förutsättningen för att nå bästa möjliga resultat. Genom att mäta eller skicka ut enkäter riskerar studien gå miste om centrala teman som ännu inte avhandlats inom de forskningsområdena som denna studie rör sig mellan. Utan att låta politikerna själva tematisera och utkristallisera relationen till de strategiska tjänstepersonerna finns risken att asymmetri uppstår. Den kvalitativa forskningsintervjun är den metod där möjligheten ges inte bara att få ta del av kommunalrådets synvinkel utan också få en utvecklad mening av deras erfarenheter i den sociala verkligheten som studiens två intressegrupper arbetar och verkar inom (se: Kvale & Birkmann 2009:17). Czarniawska (2014:48) uttrycker det också från forskarens sida där hen ges "... möjlighet att testa sina tankar utan att det får praktiska konsekvenser." Mer konkret för denna studie fångar alltså intervjun upp personliga uppfattningar och tolkningar som sedan kan användas för att redogöra kommunpolitikernas definition av arbetsrelationen och hur de ser på jämställdhetsstrategier som styrinstrument.

Liknande frågor ställs till alla kommunalråden. Frågorna är utformade efter samma teman. Temana är tagna från teorin. Studiens intervjufrågor bygger på tidigare forskning och teori men samtidigt har intervjuerna inslag av att vara halvstrukturerade. Detta för att möjliggöra för kommunpolitikern att kunna formulera och med egna ord utveckla de resonemang som de fört under intervjuerna.

Studien har en abduktiv ansats såtillvida att intervjuerna som genomförts har en central roll för studiens resultat. Detta innebär dock inte att det teoretiska ramverket kan ställas åt sidan och intervjuerna stå för sig själva i resultatet. Det teoretiska ramverket behövs som en sorts premiss för att skapa trovärdighet till resultatet (Johansson 2011) och detta görs i analysen.

Eftersom forskningen på området är relativt ny blir också resultatet en utveckling av teorin. Det handlar alltså inte om att skapa en ny teori utan komplettera den nuvarande.

## Urval

Givet studiens huvudfråga och valda metod kommer resultatet diskuteras i termer av försiktig generalisering. Utifrån detta är viktigt att skriva några ord om urvalet. Populationen kan i studien sägas vara kommunpolitiker medan urvalet är ett fåtal kommunpolitiker som valts strategiskt och målinriktat. Denna metod för urval kan sägas vara att söka överensstämmelse med studiens forskningsfrågor och de individer som förfrågas att delta i studien (Bryman 2011).

I denna kvalitativa studie är variation viktig i målgruppen, till skillnad från om den varit en kvantitativ studie som då skulle siktat på en så lik målgrupp som möjligt (Bryman 2011; Esiasson m.fl. 2012). De kommuner och de kommunalråd som valts ut har alltså valts för att spegla en variation. Detta har skett genom att balansera manliga och kvinnliga politiker, dess partipolitiska tillhörighet och vilken kommun de kommer ifrån. Syftet är dock inte att till exempel undersöka hur just partipolitisk tillhörighet kan påverka synen på relationen

mellan politiker och strategiska tjänstepersoner. Syftet är istället att redovisa en så rättvis bild som möjligt.

Studien har vid insamlingen av materialet följt devisen mycket material från få fall. Vid en teoriutvecklande ambition kan det vara bättre att samla in mycket material från ett fåtal fall. Detta kan sättas i jämförelse med en teoriprovande ambition då fler fall kan vara bättre än få fall (Esaiasson m.fl. 2012:112).

## **Kommunerna**

Kommunerna i denna studie ligger alla i Västra Götalandsregionen (VGR). För att underlätta urvalet av kommuner har de kommuner som valts ut efter om de deltar i VGR och Länsstyrelsen i Västra Götalands arbete Jämställt Västra Götaland 2014–2017. Detta är ett samarbete med en strategi för myndigheter, kommuner och den idéburna sektorns arbete med jämställdhetsintegrering (Länsstyrelsen i Västra Götaland län 2013). Till denna strategi har 37 av regionens 49 kommuner knutit sig. Av dessa 37 kommuner deltar nio kommunalråd från fem kommuner. Kommunerna har en befolkningmängd på mellan 30 000–100 000 invånare. Kommunerna har en variation i politisk styrning, vissa styrs av en vänsterkoalition, andra av en blandad koalition av både vänster- och högerpartier. I vissa kommuner är också lokala partier med i den styrande koalitionen. Kommunpolitikerna kommer också från kommuner där styrningen sker antingen i majoritet eller i minoritet.

De kommuner som de deltagande politikerna kommer ifrån har också en eller flera strategiska tjänstepersoner som arbetar med jämställdhet inom kommunen. Vissa av dessa tjänstepersoner har också delade tjänster, med det menas att de vid sidan av att arbeta med jämställdhetsfrågor också har andra arbetsuppgifter av strategisk karaktär inom kommunen. I de fall där de strategiska tjänstepersonerna har delade tjänster finns det oftast också andra tjänstepersoner med delade tjänster som tillsammans arbetar med jämställdhetsfrågor.

Kommunpolitikerna som intervjuats i studien sitter alla i kommunstyrelsen och är antingen med i den styrande koalitionen eller sitter som oppositionsråd. Kommunpolitikerna är kommunalråd<sup>1</sup> på heltid eller deltid. De sitter oftast också i andra nämnder utöver kommunstyrelsen. Bland de intervjuade finns kommunstyrelseordförande, viceordföranden, oppositionsråd och ledamöter i kommunstyrelsen som är kommunalråd. Tre kommer från Moderaterna, tre kommer från Socialdemokraterna, två från Vänsterpartiet och en från Liberalerna.

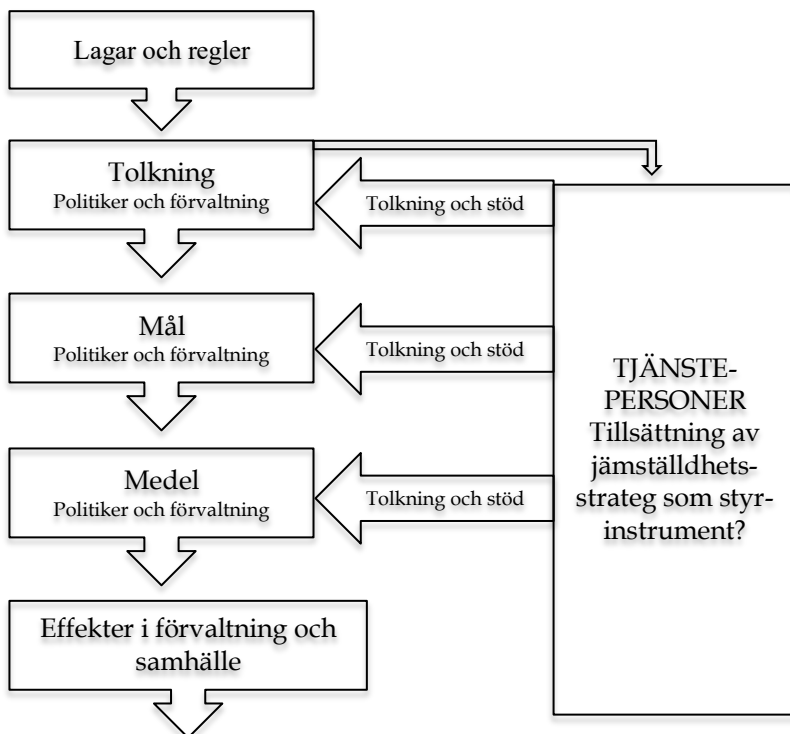
## **Kommunpolitiker som informanter**

Urvalet kan först och främst ses utifrån studiens kontext och dess intressenter. I figur 1 redovisas studiens kontext sett som en process med intressenter. Utifrån nationella lagar och regler samt eventuellt kommunala riktlinjer görs en tolkning. Politikerna tillsammans med förvaltningen (exempelvis kommundirektören och andra förvaltningschefer) ser behov av en tjänsteperson. Denna tjänsteperson i sin tur tolkar lagar och regler för att kunna ge stöd i beslutandeprocesser. Tolkning och stöd för beslutsfattarna fortsätter sedan under processens gång. Mål beslutas och medel för genomförande väljs ut. Mål kan till exempel vara att implementera de nationella jämställdhetspolitiska målen på kommunal nivå. Medel för detta kan vara att inrätta system för utbildning i jämställdhet inom förvaltningen. Effekterna av insatserna utvärderas sedan för att kunna ge vidare tolkning och stöd till processens olika delar och dess intressenter.

---

<sup>1</sup> Kommunalråd är heltidsengagerade politiker i kommunen. Kommunalråd kan liknas internationellt med borgmästare och är oftast att betrakta som kommunens ledande politiker. I mindre kommuner är det oftast kommunstyrelsens ordförande som är kommunalråd. I större kommuner kan kommunalråden vara flera, innefatta oppositionsråd och också kommunalråd på deltid. Gemensamt är att de sitter i kommunstyrelsen (Bäck m.fl. 2011).

Figur 1. Studiens kontext och dess intressenter i illustration



Som går att utläsa av figur 1 är förvaltningen en intressent i studiens kontext. Börjar vi dock bryta ned går det att peka ut enskilda intressenter inom förvaltningen. Dessa kan vara kommundirektören, förvaltningschefer och enhetschefer, alla som kan sägas verka på en strategisk nivå tillsammans med både politiker och de övriga strategiska tjänstepersonerna.

Kapitlet över tidigare forskning beskriver att det idag finns forskning där de strategiska tjänstepersonerna själva får konceptualisera sig eller att andra, till exempel personalansvariga, får definiera vilka egenskaper en strategisk tjänsteperson bör ha innan denne anställs. Förvaltningen eller tjänstepersonerna själva får beskriva sin egen roll

inom förvaltningen och förvaltningen eller tjänstepersonerna får själva beskriva sin relation till politikerna. Med andra ord faller det sig tydligt att politikerna i sin roll som beslutsfattare också bör ges utrymme för att komplettera den bild som presenterats ovan i kapitlet om tidigare forskning. Det som visas i Figur 1 är det vi vet att dels teorin säger och det vi dels vet att strategerna och andra tjänstepersoner säger men vi vet inte om det också är det som politikerna säger.

## Genomförandet av intervjuerna

Kommunalråden kontaktades via mejl med en förfrågan om deltagande i studien. De allra flesta var positivt inställda till att delta. Intervjuerna skedde på kommunalrådets arbetsplats. Intervjun började med en kort beskrivning av studiens syfte. Intervjuerna pågick i cirka 45–60 minuter.

Alla intervjuer följde delarna uppställda i intervjuguiden (se bilaga). Intervjuerna är att betrakta som semistrukturerade utifrån att det viktigaste var att samtalet handlade om arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner och inte en strikt tillämpning av intervjuguiden. Med andra ord fungerade intervjuguiden som en guide för att kontrollera att studiens avgränsade område täcktes genom att skapa förutsättningar för ett samtal snarare än att skapa en situation där forskaren ställer frågor och förväntar sig få svar likt till exempel en journalist gör inför en nyhetsartikel.

## Tillförlitlighet

Denna studie ligger mellan två olika skolor, forskning om relationen mellan byråkrati och politik samt forskning om styrinstrument. Att frågorna till kommunpolitikerna under intervjun bygger på teorin och svaren diskuteras under ett och samma samtal betyder inte att studien kommer kunna koppla ihop de båda skolorna. Att ett kommunalråd

diskuterar strategiska tjänstepersoner i termer som går att koppla till styrmedelslitteraturen innebär inte det att kommunalråden ser dem som styrinstrument. Analysen handlar om att se det teoretiska ramverket som grunden på vilken denna studie står och ska byggas på. Därav måste studien också förhålla sig kritisk när teorin och empirin kopplas till varandra. Med denna studies kvalitativa ansats diskuteras tillförlitligheten för att redovisa vilka antaganden som redan finns av forskaren och av den tidigare forskningen. Detta för att visa på sannolikheten i studiens slutsats. Ett sätt att göra detta är att lyfta komplexiteten och motstridigheten i materialet när likheter och skillnader sorteras ut och kategoriseras. Ett annat sätt är att kritiskt diskutera användningen av teorin vilket redovisas i nästa stycke.

## **Operationalisering av teorin**

Det finns flera sätt att använda teori. Den kan användas för metodologisk uppbyggnad, datainsamling, analys och resultatredovisning. Viktigt att förstå är att teori också kan omfatta allt från systemuppbyggnad ner till enskilda begrepp men egentligen, inte helt okomplicerat, är förenklingar, idealbilder och/eller komprimeringar av verkligheten (Lundquist 1993:65). I denna studie har teorin använts på två sätt. För det första har teorin använts vid datainsamlingen, det vill säga vid själva intervjuerna. Dels genom att bygga upp de allmänt ställda frågorna som presenteras i intervjuguiden, dels att kunna ställa relevanta följdfrågor på svaren. Det teoretiska ramverket används sedan för att föra en diskussion för att hitta intressanta infallsvinklar i det insamlade materialet för att gemensamt med svaret från delfråga ett kunna svara på delfråga två.

## **Teoriutvecklande och teoriprovande studier**

Det finns två typer av teoriutvecklande aktiviteter. Den första typen är att hitta förklaringsfaktorer och den andra typen är att utveckla kausala mekanismer. Genom att utveckla kausala mekanismer



undersöker forskaren om varför och hur x påverkar y. Forskaren söker samband och förklaringar till det samhällsfenomen som forskaren undersöker. För att närmare förstå den första typen går denna typ att ytterligare dela upp i två aktiviteter. Den första ämnar hitta kompletterande förklaringsfaktorer och den andra att hitta konkurrerande förklaringsfaktorer till ett fenomen. Till exempel påverkas y av x men också av z, alltså kompletteras den tidigare teorin av en ny förklaringsfaktor. En konkurrerande förklaringsfaktor menar att y inte alls påverkas av x utan istället av z (Esaiasson m.fl. 2012:112).

Denna studie är en teoriutvecklande studie. Studien ämnar komplettera den existerande forskningen om strategiska tjänstepersoner och styrinstrument. Detta för att öka förståelsen av de strategiska tjänstepersonernas existens i den offentliga förvaltningen. Även om studien är teoriutvecklande har den också element av att vara teori-prövande. Esaiasson m.fl. skriver: "Eftersom man alltid har någon typ av förhandsuppfattning om var man ska leta efter förklaringar är alla undersökningar med förklarande ambitioner i någon mån teori-prövande." (Esaiasson m.fl. 2012:113) Genom den teoretiska referensramen har studien alltså satt upp de värden och förhandsuppfattningar ur vilken resultatet ska kunna jämföras mot för att få en intressant, kritisk och givande diskussion.

Studiens första delfråga kommer besvaras med hjälp av studiens insamlade empiri – intervjuerna. Svaret kommer sedan att hjälpa studien svara på delfråga två som står för studiens teoriutvecklande del. Viktigt att poängtera är att studien har en teoriutvecklande ambition och inte teoriskapande. Alltså har inte den insamlade empirin från första intervjun styrt hur frågorna ställts i andra intervjun och så vidare. Alla politiker som intervjuats har i stort fått svara eller diskutera utifrån liknande premisser som byggts upp på teman som finns i studiens intervjuguide. Vidare har analysen av det insamlade materialet skett efter det att alla intervjuer avslutats.

Denna studies förhandsinformation om relationer mellan politiker och strategiska tjänstepersoner kan genom vad som presenterats i kapitel 2 och 3 inte sägas vara begränsad. Dock som studien visat i stycket om vad den tidigare forskningen inte kan förklara i ämnet om politikernas syn på tjänstepersoner som styrinstrument går det att säga att det finns begränsad förhandsinformation om relevanta variabler.

Sammanfattningsvis går det att säga att detta tillvägagångsätt framför allt har två grundläggande drag. Det första är den utvecklande eller skapande delen. Den andra är att insamling och analys sker parallellt och i växelverkan med varandra (Bryman 2011:513; Esaiason 2012). Det blir alltså viktigt att kunna härleda olika teoretiska idéer till det insamlade materialet. Genom att använda sig av detta tillvägagångsätt, i form av att denna studie har identifierat att det finns begränsad förhandsinformation i kopplingen mellan strategiska tjänstepersoner som styrinstrument, kommer det nedan presenteras hur detta kommer ske mer konkret.

Efter att intervjuerna genomförts transkriberades de och materialet sorterades. Malterud (2012:798) liknar sortering av mycket textmaterial vid att sortera tvätt. Först grovsorteras tvätten efter vit tvätt och kulörtvätt. Sedan sorteras tvätten in efter till exempel användning strumpor, underkläder och handdukar för sig samt efter slittålighet; 30-graderstvätt för sig, och sedan efter färger; svarttvätt för sig och vittvätt för sig, och så vidare. Sorteringen sker för att tvätten inte ska kunna missfärgas, slitas ut eller krympa, likt studiens slutgiltiga resultat. Ingen studie vill att dess resultat ska bli missfärgat och riskera att kastas.

Alla intervjuer har lästs igenom för få en överblick, ett sorts fågelperspektiv, av innehållet. Från fågelperspektivet började en grovsortering av materialet. Stycken som behandlade likande ämnen urskiljdes och samlades tillsammans. Därefter följde ännu en genomgång av det materialet, en sorts finare sortering, efter likheter, skillnader och

genomgående teman. Studiens teori har också här hjälpt till vid identifieringen av genomgående teman. Dessa likheter och skillnader är studiens resultat och nästa kapitel.

## 5. Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet från de nio intervjuerna med kommunalråd från fem kommuner i Västra Götalandsregionen. Kapitlet är uppdelat i två större delar som har visat sig vara viktiga när kommunalråden berättat om sin egen roll och jämställdhetsstrategens roll i den kontexten de arbetar i. Första delen handlar om arbetsrelationen mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategen samt hur styrningen av jämställdhetsstrategen kan se ut. Första delen av detta kapitel fungerar som en grund för att kunna gå djupare in i beskrivningen och kapitlets andra del, om vilken sorts kunskap och stöd som kommunalpolitikerna får av jämställdhetsstrategen och ibland ger jämställdhetsstrategen. Här har det visat sig att studiens olika kommunalråd visar liknande generella uppfattningar om vilken sorts kunskap och stöd de både kan ge och få av jämställdhetsstrategen. Går man dock djupare i materialet framträder en mer komplex bild då det blir det tydligt att det även finns olika uppfattningar bland kommunalråden.

Resultatet presenteras dels utifrån vad tidigare forskning visat vara viktiga egenskaper hos den strategiska tjänstepersonen och dels utifrån vad det teoretiska ramverket visat vara viktiga element i arbetsrelationen mellan politiker och tjänstepersoner. Förkunskapen har använts vid grovsorteringen av materialet och sedermera påverkat den fortsatta indelningen. Den fortsatta indelningen i kategorierna nedan är till för att komplettera förkunskapen och underlätta vid analysen av resultatet. Detta kapitel avslutas med att utgångspunkterna för analysen sammanfattas i Figur 2.

## Arbetsrelationen mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategen

För förstå hur arbetsrelationen mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategen ser ut är det viktigt att förstå i vilka sammanhang och i vilka forum de möts. Detta är i sin tur viktigt att klarlägga för att förstå hur kommunalråden använder jämställdhetsstrategerna och vilka egenskaper de värdesätter hos sina respektive jämställdhetsstrateger.

### Forum för möte

Generellt sett möts kommunalråd och deras respektive jämställdhetsstrateger vid kommunstyrelsens (KS) sammanträden då underlag på politikområdet presenteras. I vissa fall möts de i olika utskott, till exempel personalkommitté eller andra arbetsutskott till KS då nya ärenden ska beredas. Vidare kan möten ske vid enskilda tillfällen i andra nämnder som kommunalråden eventuellt sitter i utöver KS. En av kommunerna, där två av studiens intervjuade kommunalråd återfinns, har byggt upp ett arbetsutskott där de samlar alla kommunens strategiska tjänstepersoner. Detta utskott behandlar politikområden som bland annat rör folkhälsostrategier, miljöstrategier och jämställdhetsstrategier.

Flera kommunalråd, främst i de kommuner som har en jämställdhetsstrateg på heltid, menar att de också träffar sin jämställdhetsstrateg under olika former av föreläsningar eller utbildningsdagar. Till exempel utbildningsdagar i början av mandatperioden eller riktade föreläsningar till kommunens olika nämnder eller i viss utsträckning också enskilda partiets lokalavdelningar. Vissa kommunalråd tar med sig jämställdhetsstrategen till konferenser inom politikområdet både utanför och inom kommunen.

I två av studiens fem kommuner träffar kommunalråden utslutande jämställdhetsstrategerna vid föredragande av ärenden i KS eller

olika utskott. I en av studiens kommuner träffar kommunalrådet utslutande jämställdhetsstrategen i andra sammanhang än KS. Till exempel nämner kommunalrådet att de arbetar tätt med varandra i dessa frågor men att jämställdhetsstrategen inte är den som föredrar ärendet för KS utan att kommunalrådet själv sköter föredragningen.

## **Närheten**

Kommunalråden och jämställdhetsstrategerna möts oftast i formella sammanhang men det finns också de kommunalråd som menar att det finns ett gemensamt utnyttjande av närheten till varandras kontor. Denna närhet beskrivs av flera kommunalråd som att det bara var att "... knacka på dörren" (KR6), "om jag undrar något så går jag bara till [strategen]" (KR1) eller "Dom är här hela tiden [...]". Vi springer fram och tillbaka [...] andra tjänstepersoner skulle aldrig komma på tanken att gå upp och knacka på min dörr" (KR4).

Närheten är en egenskap som kommunalråden värdesätter högt för att kunna använda den kunskap som jämställdhetsstrategen besitter på ett så bra sätt som möjligt i flera olika sammanhang. Ett kommunalråd menar att hen gick till jämställdhetsstrategen för att veta vilka frågor hen ska trycka på när hen till exempel ska hålla ett tal. Ett annat kommunalråd menar också att hen nyttjar närheten till strategerna för att kontinuerligt stämma av hur olika uppdrag fortskrider. Samtidigt menar ett annat kommunalråd att det är viktigt med denna kontakt för att stämma av vad politiken ville och att detta ibland sker i samråd med oppositionsrådet. Närheten underlättar alltså för en sorts styrning från kommunalråden av vad jämställdhetsstrategen arbetar med.

Det finns de kommunalråd som menar att de aldrig träffar jämställdhetsstrategen och en undrar till och med varför kommunens jämställdhetsstrateg inte själv har kommit till kommunalrådet. Kommunalarrådet menar dock samtidigt att det lika gärna hade kunnat vara kommunalrådet själv som gick till jämställdhetsstrategen. Detta exempel står mest för de två kommuner som ingår i studien som inte har en jämställdhetsstrateg på heltid.

Närheten mellan kommunalrådets och jämställdhetsstrategernas kontor kan dock uppfattas som aningen vanskelig. Det beror på att vissa kommunalråd, även i kommuner med jämställdhetsstrateger på heltid, ger olika bilder om hur ofta de träffar jämställdhetsstrategen och varför det var på det viset. Oftast lyfts att de arbetar med politiska frågor som inte har en direkt koppling till det område som jämställdhetsstrategen arbetade med. Oftast efter en viss tid av eget resonande säger dock alla kommunalråd med denna uppfattning att även deras politikområde har kopplingar till det som jämställdhetsstrategen arbetar med på ett eller annat sätt. Vissa menar då att de kan vara aningen självkritiska till att de inte tagit kontakt med jämställdhetsstrategen. Andra menar att de som kommunalråd inte behöver kontakt med jämställdhetsstrategen för att de i kommunen inte använder jämställdhetsstrategen på detta sätt.

## **Egenskaper som kommunalråden värdesätter**

... de innehar ju den här formella kompetensen. Sedan ska de ha en stor medveten om exakt hur organisationen fungerar. Alltså vad, exakt vad alla jobbar med i princip. De måste ha formella kompetensen kring sitt ämnesområde och om det stora hela i kommunen. Sedan måste de ju vara drivna och väldigt kommunikativa -OR1

Citatet ovan är ett tydligt exempel på en omfattande kompetens som jämställdhetsstrategen bör besitta för att på bästa möjliga sätt klara av sina uppdrag samt ge tolkning och stöd i olika arbetsprocesser. I materialet används både orden kompetens och kunskap av kommunalråden för att beskriva hur de uppfattar att jämställdhetsstrategen förmedlar kunskap och således kan ge stöd. Alltså finns ingen skillnad i hur ordet används och vidare kommer studien använda sig av kunskap i löpande text som inte är citat.

Kunskapen som kommunalråden beskriver kan delas upp i sakkunskap i det givna politikområdet, jämställdhet, och kunskap om hur det är att arbeta i en politiskt styrd organisation. Detta tar sig bland annat

uttryck genom att flera kommunalråd återkommer till att deras jämställdhetsstrategi i början av tillsättningen ville genomdriva förslag på sätt som KS och kommunalråden inte ville och att de då balanserade mot att bli för politiska. Flera kommunalråd påpekar att detta är en fin balansakt men det "... är ju ändå så att politiken som tillslut bestämmer" (KR1). Ett annat exempel är:

... det kan också vara så att de strategiska tjänstemännen vill lite för mycket. De är ju väldigt politiska och rör sig i gränslandet mellan politik och det som de är satta att göra som tjänstemän. Jag menar det finns ju de som är väldigt övertygade och tycker väldigt mycket och i vissa fall bra saker, men de kan inte riktigt hantera tjänstemannarollen och borde kanske istället blivit politiker än tjänstemän -KR5

I de fall som KR5 är inne på är det viktigt att vara tydlig för jämställdhetsstrategen om vilka prioriteringar som gäller och inom vilka ramar jämställdhetsstrategen har att arbeta. Vidare menar KR5 att politiker ibland vill lyfta fram små effekter med mindre verklig betydelse för att effekterna har en mer symbolisk betydelse för både politikerna och kommunens invånare. Detta blir ett exempel på hur jämställdhetsstrategen kan vilja göra mer eller fortsätta på en viss bana men KS hejdar strategen och strategen får finna sig i att det tillslut är KS eller i vissa fall enskilda kommunalråd som bestämmer. Flera kommunalråd återkommer också till att jämställdhetsstrategen i dessa fall måste vara lyhörd inför vad KS vill.

Lyhördheten inför vad politikerna vill blir till ett sätt för strategen att stämma av inom vilka ramar sakkunskapen som jämställdhetsstrategen besitter bäst kan nyttjas av kommunalråden. Hur den nyttjas av kommunalråden varierar dels på grund av i vilka sammanhang de möts, som redovisats ovan, och dels på grund av om kommunen har en jämställdhetsstrateg på heltid eller deltid. Hur kommunalråden drar nytta av jämställdhetsstrategens sakkunskap kommer redovisas närmare i delen om användningen av jämställdhetsstrategen.



## Styrningen

I arbetsrelationen mellan kommunalråd och jämställdhetsstrateger återfinns ett visst mått av styrning från kommunalrådets sida. Denna styrning sker efter de mål man gemensamt arbetat fram. Som till viss del redovisades ovan styr också kommunalråden genom att ge uttryck för att vilja gå åt ett håll medan jämställdhetsstrategen vill gå åt ett annat håll eller längre än vad KS vill. Vad som kommunalråden menade avgör hur väl styrningen går, är hur lyhörd jämställdhetsstrategen är och hur väl jämställdhetsstrategen kan anpassa sig till att arbeta i en politiskt styrd organisation. Detta har dock också att göra med hur kommunalråden använder sig av strategen.

Flera kommunalråd menade att det är viktigt för jämställdhetsstrategen att se helhetsbilden av verksamheten, inte bara sin enskilda bit och att det ibland kunde uppstå en risk "att de blir lite för insnövade på sitt område" (OR2). I sådana fall menade kommunalråden att det finns utrymme utöver KS eller kommunfullmäktige (KF) för kommunalråden att styra strategerna, till exempel i olika arbets- eller beredningsutskott. Då genom en sorts kritisk granskning. Ett kommunalråd beskriver dock att det i vissa frågor, bland annat på jämställdhetsområdet, ibland kan vara politiskt självmord att offentligt kritisera olika strategers arbete eller förslag i KS eller KF. Men att det i dessa mer "slutna sällskap" är "lite högre i tak" vilket möjliggör för kommunalråden, i just den här kommunens beredningsutskott, att tänka om och för strategen att ta tillbaka förslaget och bereda ett nytt.

Två kommunalråd i två olika kommuner beskriver också att de i viss utsträckning lämnat över jämställdhetsfrågorna till strategen utifrån strategens kunskap. Vilket till viss del lett till ett visst mått av frihet i vad strategen valde att göra. Dock känner kommunalråden att det ändå finns utrymme till att ibland "peka med hela handen". I en av dessa kommuner beskriver dock ett tredje kommunalråd att:

... jag har ett väldigt stort behov utav att, inte veta vad dom gör, men i dom planerna vi ändå lagt fast så vill jag ju gärna följa litegrann, jag vet inte riktigt om det är rätt eller fel men jag tycker så här: att om jag ger ett uppdrag femtonde mars så ska jag få det redovisat trettionde maj så är det ju bra om man får lite återkopplingar ut med vägen så att det inte kommer något där borta som jag inte känner igen överhuvudtaget. Så tror jag att de känner också, så därför pratar vi mycket, vi processar väldigt mycket oss emellan. Jag tror att det blir, jag tror framförallt att man kan undvika massa konflikter om man pratar tidigt och man vet vart man har varandra eller att jag ska få det där trettionde maj och bli förbannad för att jag får ett dokument som jag inte tycker överensstämmer, så får det gå tillbaka och så får det... ja du vet. Då är det bättre att jobba sida vid sida-KR4

Detta visar på en viss variation i hur olika kommunalråd kan resonera både i olika kommuner men också i samma kommun. De tre kommunalråden ansvarar dock för olika politiska frågor i kommunen och träffar jämställdhetsstrategen olika mycket vilket kan påverka det som ovan beskrivs som närhet till strategen.

Kommunalrådets styrning av jämställdhetsstrategen kan delas upp i två delar som betonas lika viktiga och kan kopplas till varandra. Den första delen är att kommunicera vad politiken vill, alltså inte låta jämställdhetsstrategen få för fria händer att göra som hen vill. Den andra delen är att tydliggöra hur det är att arbeta inom en politiskt styrd organisation. Detta är något som flera kommunalråd lyfter när sakkunskapen värderas gentemot kunskapen om hur det är att arbeta inom politiskt styrda organisationer. Även om sakkunskapen oftast verkar väga tyngre ser kommunalråden ofta sig själva som stödjande (ibland tillsammans med utbyggda tjänstepersonsstrategiska utskott) i processen att öka kunskapen hos jämställdhetsstrategen om hur det är att arbeta i politiskt styrda organisationer. Här träder oftast egenskapen som lyhörd in. Att som jämställdhetsstrateg vara lyhörd inför kommunalråden ses som en viktig egenskap då vissa kommunalråd menar att de haft tidigare jämställdhetsstrateger som haft ett stort mått av sakkunskap men saknat kunskap om hur det är att arbeta i politiskt styrda organisationer samt saknat lyhördheten inför kommu-

nalråden och politiken. Detta har oftast tagit sig uttryck i att jämställdhetsstrategen inte lyssnat till kommunalrådets och politiken önskan och således hamnat i konflikt med KS.

De flesta kommunalråden poängterar vikten av att jämställdhetsstrategen inte ska gå in och operativt ta över kommunens olika verksamheter. Därför landar kommunalråden i att jämställdhetsstrategerna enbart kan bidra med kunskap och stöd till verksamheterna. Alltså är kunskap och stöd det centrala för hur kommunalråden vill använda sig av jämställdhetsstrategen för förändringsarbeten i kommunerna.

## **Användning av jämställdhetsstrategen – kunskap & stöd**

Kunskap och stöd är något som alla kommunalråd återkommer till i hur de använder sig av jämställdhetsstrategen. Denna del handlar om kommunalrådets uppfattningar om hur ett; jämställdhetsstrategernas kunskap och stöd förs ut i förvaltningen, två; kommunalråden ger kunskap och stöd till jämställdhetsstrategerna samt, tre; kommunalråden nyttjar jämställdhetsstrategernas kunskap och stöd.

Kommunalråden menar att de genom egen kunskap om hur det är att arbeta i en politisk styrd organisation har en viktig roll att förmedla denna till jämställdhetsstrategen. Den egna kunskapen handlar om jämställdhet som politikområde samt egna erfarenheter av till exempel tidigare arbete inom området eller till och med egna personliga erfarenheter från både privatliv och möten i politiska sammanhang, till exempel partistämmor, KS och KF.

Dessa uppfattningar om kunskap och stöd är det som kan sägas utgöra motorn i samarbetet mellan kommunalråd och jämställdhetsstrategen och kommer beskrivas nedan.

## Jämställdhetsstrategernas kunskap & stöd till förvaltningen

I jämställdhetsstrategernas uppdrag ingår att genomföra mål som politikerna satt för verksamheten. Detta gäller oavsett om kommunerna, som ingår i studien, har en heltidsstrateg eller en halvtidsstrateg anställd. När målen ska genomföras och en förändring uppstår, menar kommunalråden att jämställdhetsstrategen kan använda sig av sin sakkunskap för att förmedla vilken sorts förändring som ska uppstå. Till exempel hur förvaltningarna och dess tjänstepersoner ska tänka för att förändra normer och värderingar i arbetet. Det kan också handla om att jämställdhetsstrategen stödjer förvaltningarna vid framtagande av förvaltningens mål för den egna verksamheten och hur dessa kan stämma överens med hela kommunens mål. Exempel på vad stödet utgår ifrån är:

Alltså politikens roll eller politikens uppdrag det är ju att sätta målen, att ge förutsättningar och sedan utvärderar. Om man då ska tänka vidare i det begreppet så är det ju utifrån dom målen som politiken har sagt, eller satt. Så då är det ju tjänstemännens uppdrag att jobba vidare med detta som: Hur ska det förverkligas? -KR2

och:

Om vi tar jämställdhet då bland annat som är en väldigt viktig fråga så finns det rena styrdokument att jobba med som är de frågorna men det är ju också så att när vi vid varje tjänsteskrivelse som kommer från förvaltningen ska det finnas en jämställdhetsbedömning. -KR1

Om man går djupare in på hur jämställdhetsstrategen arbetar för att nå ut med kommunens mål i förvaltningarna så menar ett kommunalråd att:

... deras absolut största arbetsuppgift är att bygga, utifrån deras specifika politikfråga, bygga en struktur i kommunen som gör att vi verkligen får ner det här i hela kommunen, i alla förvaltningar, ända ner, naturligtvis till dom som jobbar med våra [kommun-]bor -KR4

Kommunalrådet kopplar också ihop hur stödet till förvaltningarna ska präglas av den kunskap som jämställdhetsstrategen besitter för att kunna skapa förutsättningar till att förändra normer och värderingar.

Det hjälper inte att vi sitter här uppe och tar en massa politiska beslut och liksom 'verkställ!'. Det måste ske processer, det måste finnas en förståelse, en vilja och intresse ute i verksamheterna för att vi ska kunna göra skillnad. [...] Alltså först och främst har dom den uppgiften, att bygga ett nätverk ute bland alla verksamheterna [...] så som vi jobbar utifrån att vi prioriterar det här med att komma ner i organisationen, få till debatter där ute och att det på något vis ska komma underifrån. Idag i en så här stor organisation, så att de verkligen ser till att det kommer underifrån-KR4

Detta visar också att det finns kommunalråd som ser det som en långsiktig process, en process som måste tillåtas ta tid och är komplicerad. Jämställdhetsstrategens arbete har ett innehåll av norm- och värdeförändringar och i kommun C där KR4 arbetar menar hen att man i kommunen, för att förändra dessa måste tillåta förändringen att ske underifrån. Genom att förmedla sin kunskap på jämställdhetsområdet till förvaltningen i olika forum så som utbildningar, projektgrupper och föreläsningar menar KR4 att det skapades förutsättningar till förändring. Ett oppositionsråd i en annan kommun beskriver något liknade:

Det handlar ju väldigt mycket om att vara delaktig i ett nätverk, alltså nätverk där de förkovrar sig med kunskap och det andra steget är att förmedla den här kunskapen till organisationen. Sen tror jag att de blir väldigt mycket av en remissinstans också till våra ärenden -OR2

Oppositionsrådet är dock något mer kritisk till stödfunktionen som remissinstans, och menar att "förkovringen" riskerar bli för intern och att man i sin tur riskerar att misslyckas med att nå ut med kunskap till förvaltningarna. Orsaken är att man "... inte alltid bygger upp den kompetensen inom förvaltningarna som man skulle behöva göra..." utan istället förlitar sig på en i organisation centralt placerad strateg. Det finns flera kommunalråd som visserligen menar stödet är viktigt

men om jämställdhetsstrategen inte når ut med sin kunskap så riskerar jämställdhetsstrategen endast bli en funktion för politiker att ta politiska poänger genom att kunna peka på att kommunen har en jämställdhetsplan och en jämställdhetsstrateg.

Ett annat oppositionsråd menar att det till och med kan vara så att det endast handlar om vad som är på modet. Kommuner tillsätter allmänt strateger efter den politiska debatten lokalt men framför allt nationellt. Detta menade i sin tur flera kommunalråd kan leda till att skepsisen bland andra tjänstepersoner, när de möter jämställdhetsstrategen, blir för stor och att de inte kan ta till sig av den kunskap som strategen besitter och strategen får svårt för att ge förvaltningen stöd i deras arbetsprocesser. Till detta menade också de flesta kommunalråden att det finns en kostnadsaspekt. Dels huruvida kommunen har en heltidsanställd eller deltidsanställd jämställdhetsstrateg och dels huruvida övriga förvaltningars tjänstepersoner resonerar kring att kommunledningen skapar utrymme i budgeten för att anställa flera olika strateger och ibland två som arbetar med samma politikområde.

Vidare menade flera kommunalråd att motståndet i organisationen kan uttrycka sig i en känsla av orättvisa då de är tvungna att avsätta sina tjänstepersoner till projektgrupper som leds av olika strateger. Detta gör förvaltningscheferna utan att få kompensation i form av förstärkning i det arbete som den ordinarie tjänstepersonen annars arbetar med. I dessa sammanhang menar flera kommunalråd att det är viktigt för dem i sin roll som beslutsfattare att markera dels vikten av att släppa in jämställdhetsstrategen i förvaltningarna och dels vikten av att ibland avvara ordinarie tjänstepersoner för att delta i projektgrupper. Detta för studiens resultatredovisning in på området om den kunskap och det stöd som kommunalråden ger till jämställdhetsstrategerna.

## Kommunalrådets kunskap & stöd till jämställdhetsstrategerna

Denna del handlar om hur kommunalråden menar att de också är delaktiga i att bidra med kunskap och stöd på jämställdhetsområdet. Kunskapen och stödet kan vara att möjliggöra för strategen att komma in i förvaltningarna och visa vilket mandat strategen har för att skapa förändringar. Denna del handlar också om att vissa kommunalråd menar att de genom sin bakgrund tillför personlig kunskap om egna erfarenheter på politikområdet. Här finns också en styrningsaspekt. Styrningen sker av jämställdhetsstrategen men också från kommunledningen, där kommunalråden kan ingå, som markerar för förvaltningarna vikten av att de arbetar med detta politikområde. Flera kommunalråd menar också att det är viktigt att styra sina egna fritidspolitiker till att delta i utbildningar eller nämndföreläsningar. Ett annat stöd som kan urskiljas ur materialet är att stötta jämställdhetsstrategen i KS eller KF om vissa politiker försökte engagera jämställdhetsstrategen i politiska debatter.

Som nämnts kan det finnas svårigheter för jämställdhetsstrategerna att släppas in i kommunernas olika förvaltningar. Kommunalrådets arbete med att öka chanserna för jämställdhetsstrategen att släppas in i förvaltningarna varierar. Ett oppositionsråd menar att förvaltningarna ska se det som en tillförd kompetens till den ordinarie verksamheten men detta skulle medföra, menade det aktuella oppositionsrådet, att jämställdhetsstrategen bara verkar i en förvaltning i taget. KR4 menade att det var viktigt att prata ihop sig med kommundirektören så att de genom kommunledningen förmedlade samma budskap till förvaltningschefer:

... och att jag sedan kan prata med mina strateger och de känner att de har det mandatet ända upp till kommundirektören. Att de inte behöver vara osäkra på vad de kan göra och inte göra och säga och så. Alltså det måste på något vis, det är framgångsfaktor helt klart, att den politiska ledningen och tjänstemannaledningen verkligen ger människorna mandat och att det är förankrat där. Då tror jag det blir lättare att det blir avtryck i organisationen -KR4

De flesta kommunalråden menar att det är viktigt att verka legitimitetsskapande för jämställdhetsstrategerna och vara tydliga att tillsammans med den övriga kommunledningen också visa vilken sorts mandat jämställdhetsstrategen har. Dels för att jämställdhetsstrategen inte själv ska tro att hen har ett för stort mandat, dels visa förvaltningen att hen inte har ett för stort mandat.

Alltså svårigheter med strateger – det är ju ett flummigare arbete – där deras legitimitet ute i organisationen är helt avgörande för om man ska lyckas. Alltså om kommunstyrelsens ordförande lägger armen om och säger det här är bannemej det viktigaste vi har att göra [...] då får ju personen som jobbar med det området klart en trovärdighet. Det blir väldigt svårt för [förvaltnings-]chefen att säga äsch vi har viktigare saker för oss... -OR2

OR2 menar här att det är svårt att skapa legitimitet ute i förvaltningarna då de är upptagna med sitt eget arbete och inte ser att de har tid med att förändra det. Därav blir det viktigt att visa vilken sorts mandat strategen har. Trovärdigheten är central för jämställdhetsstrategernas förmåga att kunna leverera, både till kommunalråden men också till verksamheterna. Samtidigt menar OR2 att vid minsta antydning från kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektören att detta inte längre är ett prioriterat område skulle trovärdigheten försvinna direkt.

Vissa kommunalråd menar att de delar med sig av personliga erfarenheter till jämställdhetsstrategen. De uttrycker hur den sakkunskap som jämställdhetsstrategen förvärvat genom sin utbildning kan sättas i förhållande till egna erfarenheter i form av vad man arbetat med tidigare, om man hade utländsk bakgrund, eller om man arbetat som kvinna inom äldre- eller barnomsorg. Kommunråden menar också att det är viktigt att dela med sig av erfarenheter som kommunalråd i kommunen, till exempel om hur kommunen fungerar och kunskap om olika förvaltningars förutsättningar att ta emot jämställdhetsstrategen.



Kommunalrådets sätt att som nämns ovan ge stöd och kunskap kan tolkas som styrning av både förvaltningen och jämställdhetsstrategen. Till exempel styr kommunalråden förvaltningen genom att öppna dörrar för jämställdhetsstrategen men också jämställdhetsstrategen genom att med stöd och kunskap förmedla vad man vill som kommunalråd och kanske även hur man vill att det ska göras. Detta visar på en skörhet i jämställdhetsstrategernas uppdrag, genom att det vilar mycket på stöd och engagemang från kommunalråden själva.

Resultatet visar också att det enligt vissa kommunalråd är viktigt att visa stöd för jämställdhetsstrategen i KS, KF och facknämnder. Ett sätt som detta tar sig uttryck är att poängtera för fritidspolitiker i facknämnderna att vara närvarande när jämställdhetsstrategen håller föredrag i deras specifika nämnd.

Kommunalråden menar att även om debatt främst förekommer politiker emellan kan det förekomma att ledamöter i KS, KF eller nämnder ibland vill starta en politisk debatt med jämställdhetsstrategen. Det är då kommunalråden ser som sin uppgift att visa jämställdhetsstrategen stöd genom att styra diskussionen då det är politiker som går övergränsen mellan politiska frågor och förvaltningsfrågor genom att söka politisk debatt med sakkunnig tjänsteperson.

Sedan är det visst så under våra möten att [hen] kan möta motstånd från vissa partier med en annan ideologisk eller mer konservativa värderingar. Det har väl hänt att de kan gå ganska hårt åt [hen] men då har vi ju en väldigt bra ordförande som säger till och lägger ribban för diskussionen -KR5

Kommunalråden beskriver att det finns en balansgång för jämställdhetsstrategen att hantera och att kommunalråden måste ha och visa tillit till strategens kunskap om vad som ligger inom det politiska området och vad som ligger inom jämställdhetsstrategens område. Samtidigt som frågan kan väcka en politisk debatt är det viktigt för kommunalråden att jämställdhetsstrategen inte gick in i den. Ett kommunalråd beskriver att strategen måste...

... vara väldigt tydlig och använda sin kunskap och våga föra fram den utan att man får liksom en konflikt. Det är fascinerande faktiskt. Ja, alltså jag förlitar ju mig väldigt mycket på att denna enskilda tjänsteman kan sina fakta och det kan dom ju också. Så när det blir sådana ifrågasättanden som kommer upp - kunna säga "nej, men nu är det fakta". Då litar jag på att de kan det också. Så är det ju så att nu är det min roll som ordförande, skulle det bli någon form av konflikt så får ju jag hantera den och säga "nu är vi inte här för att skälla på tjänstemannen, det får vi inte lov till" då får vi stoppa det med engång, så va. Men när det gäller faktakunskaper så förlitar jag mig ju på att tjänstemannen kan dom-KR1

Flera kommunalråd menar dock att det har hänt antingen med tidigare jämställdhetsstrategier eller i få fall med den nuvarande att hen hamnat över gränsen till det politiska. Dock pekar flera kommunalråd att det inom politikområdet jämställdhet kan vara svårt att peka ut exakt var gränsen går. Här finns i materialet också indikationer på skillnader i hur kommunalråden uppfattar gränsen och hur de använder sig av jämställdhetsstrategiens kunskap och stöd.

## **Jämställdhetsstrategens kunskap och stöd till kommunalråden**

Kommunalråden menar att de får stöd i praktiska frågor om vilka mål som har prioriterats och vilka mål de nu rekommenderas att prioritera, och varför just de målen ska prioriteras. Det visar sig i materialet vara vanligt förekommande att kommunalråden ser att jämställdhetsstrategerna genom sin kunskap lotsar kommunalråden i de ska tolka jämställdhetsmål och hur kommunen gemensamt ska nå dessa. Flera kommunalråd är inne på att beskriva jämställdhetsstrategernas arbete som att hitta förutsättningar för hur de politiskt fattade besluten ska genomföras. Strategerna gör detta genom att använda sin kunskap om lagar, regler och konventioner samt stödjer kommunalråden i hur de ska tolkas. Deras kunskap och strategiska funktion inom förvaltningen innebär också enligt de kommunalråd med en heltidsanställd jämställdhetsstrateg en friare ställning i hur

tolkningen ska tillämpas. Förslagen tar de sedan med sig till kommunalråden som i sin tur bedömer rimligheten i den.

Som nämndes innan lyfter vissa kommunalråd problematiken med att arbeta som strateg med värderingsfrågor där gränsen mellan politik och förvaltning samt mellan vad och hur, ibland är tunn.

... i och med att de ligger närmare politiken och på något sätt ska uttolka våran politiska vilja eller kanske ibland också vara föregångare för oss och säga att 'nä nu borde ni nog skärpa till er och göra dom här sakerna' [...] det här är ju, mer mjukare frågor på något sätt. Det är mer värderingsfrågor och inriktningsfrågor på det viset -KR1

Citatet ovan beskriver alltså att även om jämställdhetsstrategen hjälper till att hitta förutsättningar för hur ett politiskt fattat beslut ska kunna genomföras så kan de också vara med och påverka i själva utformningen av beslutet. Även om vissa kommunalråd ser det som en naturlig del i att arbeta strategiskt inom en kommun menar de att de måste ha stor tillit att strategen själv vet vart gränsen till att bli för politisk går. Samtidigt finns det möjligheter för andra kommunalråd att kritisera detta. Flera kommunalråd menade dock att det inte alltid är så att man som beslutsfattare, oavsett vilket parti man tillhör, väljer att kritisera jämställdhetsstrategen.

... hade det varit en annan tjänsteman på ganska hög ledningsnivå som liksom hade varit så pådriven, det hade jag nog inte accepterat, alltså den ledarroll, utan ibland gör vi saker som är fel fullt medvetet, det låter lite cyniskt och konstigt men det är, men alltså politiken är sådan - OR2

OR2 påpekar att jämställdhetsstrategen har större frihet i sina tolkningar om hur förslag ska genomföras än vad andra tjänstepersoner har och att det kan uppfattas som fel men emellanåt nödvändigt. Detta då "friheten" som vissa kommunalråd menar att jämställdhetsstrategerna har kan komma att bidra till vilken effekt genomförandet får. Tydligt mandat med stor grad av frihet leder till

att sakkunskapen bäst kan användas till stödjande och pedagogiska aktiviteter för både kommunalråd och förvaltning.

Flera kommunalråd menar att de fått flera bra insikter och "aha-upplevelser" när jämställdhetsstrategen gör det som ligger inom ramen för strategens uppdrag. Oftast handlar det om att presentera jämställdhetsanalyser under utbildningar eller fördrag.

Som politiker har du ingen annan kompetens än att du är politiker. [...] Jag kan aldrig påstå genom min partifärg att jag alltid gör rätt. [Hens] kompetens är ju även om inte att visa vägen politiskt men kompetensmässigt. Det förväntar jag mig och det ligger i [hens] uppdrag. För att jag som kanske politiker har flera frågor och jobba med. [Hen] har en fråga. Det är en stor omfattande fråga men det är en fråga -KR2

Det som KR2 menar och som de flesta av kommunalråden berört är att det i dessa sammanhang handlar om att dra nytta av det som ständigt återkommer – sakkunskapen.

Även om det finns dessa generella likheter i materialet av hur kommunalråden använder sig av den kunskap och det stöd som jämställdhetsstrategerna i respektive kommun erbjuder finns det även områden där kommunalråden visar på olikheter.

Ett kommunalråd beskriver att jämställdhetsstrategen i hans kommun aldrig föredrog för KS utan istället endast var med när kommunalrådet själv arbetade fram förslag och underlag till KS i frågor som rörde jämställdhet. Ett annat kommunalråd menar allmänt att de strategiska tjänstepersonerna borde fungera mer som politiska sekreterare till kommunalråden. Samtidigt menar samma kommunalråd att kunskapsutbytet mellan hen och jämställdhetsstrategen inte är särskilt stort på grund av att den övergripande sakkunskapen till stort sett stämmer överens dem emellan. Vidare menar kommunalrådet att hen inte behöver lyfta jämställdhetsfrågorna i lika stor utsträckning då jämställdhetsstrategen gör det istället. Samtidigt menar två andra kommunalråd från samma kommun att deras egna engagemang i frågan gjorde att de mer djupgående utnyttjade jämställdhetsstrategens kunskap inom deras respektive ansvarsområden. Detta tog sig uttryck

i att ofta rådgöra med jämställdhetsstrategen i framtagande av fakta och i hur de kunde inkorporera ett större mått av jämställdhetsanalys i olika förslag. Ett av dessa kommunalråd menar också att hen ibland förhör sig om huruvida jämställdhetsstrategen kan hålla föredrag om jämställdhet i vissa föreningar eller till den lokala partiavdelningen.

Oppositionsråden i kommunerna menar att de till störst del använder sig av jämställdhetsstrategen i de formella mötena, KS, KF eller eventuell nämnd som de också sitter i, när de presenterar underlag för beslut. Däremot lyfter de att de ser möjligheten att använda jämställdhetsstrategen i större utsträckning och de flesta menar att de antagligen skulle göra det om de inte satt i opposition. Deras roll som oppositionsråd är mer granskande och det varierar i vilken utsträckning de kan agera granskande gentemot just jämställdhetsstrategens förslag. Oppositionsråden menar också att jämställdhetsstrategens funktion, i den utsträckning de tar del av den, är viktigt för kommunen.

## **Sammanfattning av resultat**

I givna sammanhang där kommunalråden träffar jämställdhetsstrategerna, oftast i KS, KF eller vid nämndmöten, levererar strategerna beslutsunderlag till kommunalråden. I genomgången av materialet framträder att kommunalråden ser jämställdhetsstrategernas roll som att förmedla kunskap och ge stöd till kommunalråden i flera delar av en beslutandeprocess. Det handlar om att tolka lagar och genom sin strategiska position kunna föreslå hur man ska genomföra fattade beslut samt ge stöd till förvaltningarna i genomförandefasen. Kunskap förmedlas i form av föredrag eller utbildningar till såväl nämndpolitiker som förvaltningschefer och tjänstepersoner. De kan också ha en stödfunktion till förvaltningarna om hur de ska förhålla sig till kommunens jämställdhetsplaner och jämställdhetsmål. Detta då de oftast tillsammans med politikerna tagit fram dem eller haft inverkan på vilka mål som ska prioriteras.

Kommunalråden menar att det är viktigt att jämställdhetsstrategerna tar till sig deras kunskap på området. Detta dels på grund av att jämställdhetsstrategerna ligger så nära de politiska besluten och ibland även kan påverka dem genom sin sakkunskap. Dels på grund av att jämställdhetsstrateger ibland har svårt att arbeta i en politiskt styrd organisation. De kan ibland gå över gränsen eller ge uttryck för att vilja för mycket på för kort tid. Då handlar det för kommunalråden att styra dem tillbaka från en politisk präglad roll till en mer tjänstepersonpräglad roll.

Kommunalråden menar att det är viktigt att verka legitimitetsskapande för jämställdhetsstrategernas arbete. Det handlar i dessa fall mest om att visa vilken sorts mandat jämställdhetsstrategen har från kommunalråden och kommunledningen i relation till förvaltningarna. Det handlar också om att vara tydlig mot jämställdhetsstrategen i vilket mandat hen har, och att det inte handlar om att gå in operativt och styra verksamheten.

I gränslandet mellan politik och förvaltning ger kommunalråden uttryck för en viss diversifierad bild av hur de drar nytta av den kunskap och det stöd som jämställdhetsstrategen erbjuder. Vissa kommunalråd menar att de använder sig av jämställdhetsstrategens framtagna underlag för beslut och att det är då de är viktiga. Medan andra menar att de utöver detta också har utbyte av sakkunskap genom att de arbetar nära och har ett större politiskt intresse i jämställdhetspolitiken och dess genomförande. Det är också tydligt bland flera kommunalråd att kunskapsutbytet mellan dem själva och strategen är viktigt i tydliggörandet av vad som är det politiska ansvaret och vad som är det byråkratiska ansvaret. Detta då både kommunalråden och jämställdhetsstrategen balanserar på gränsen mellan olika roller. Vissa kommunalråd menar att de och strategerna hjälper varandra i detta arbete. Andra kommunalråd menar att de nyttjar jämställdhetsstrategens kunskap i väldigt liten utsträckning eller inte alls. Det finns också en viss diversifierad bild i hur kommunernas uppbyggnad påverkar hur jämställdhetsstrategernas sakkunskap och stöd ser ut. Skillnad

finns inom gruppen kommuner med en heltidsstrateg, och även mellan de som har en heltidsstrateg och de som har en halvtidsstrateg. Detta gör materialet en aning svårtolkat. Detta kommer att lyftas i analysen av resultatet.

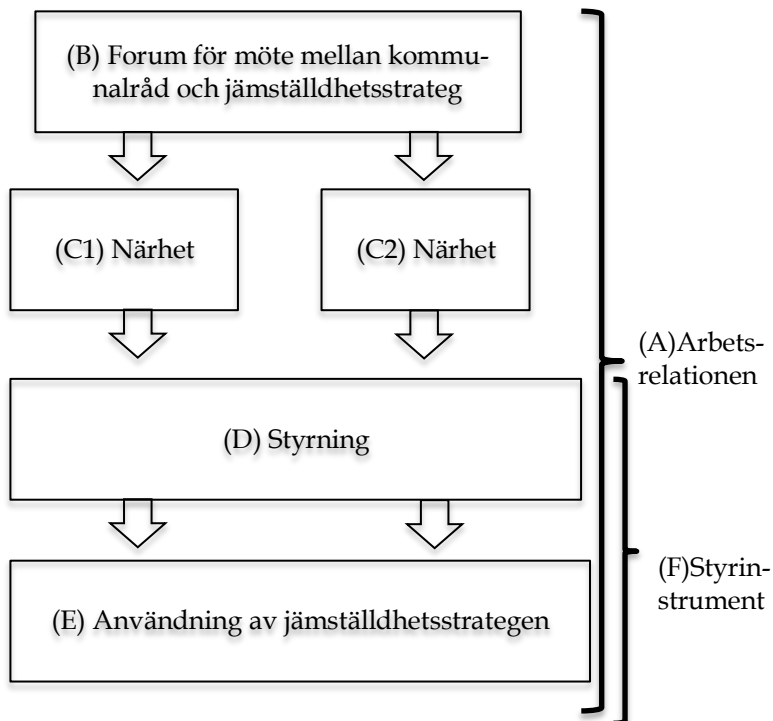
## Utgångspunkter för analysen

Materialet visar att den kontextuella ram som presenterades i Figur 1 är mer komplicerad än verkligheten när kommunalråden själva får berätta om sin arbetsrelation till jämställdhetsstrategen och hur de använder sig av jämställdhetsstrategen.

Det råder, trots en viss variation, i materialet en tydlighet i att kunskap och stöd är de egenskaper hos jämställdhetsstrategen som kommunalråden menar att de nyttjar genomgående i sitt arbete inom politikområdet jämställdhet. Likaså menar de flesta kommunalråden att de genom egen kunskap är till nytta för jämställdhetsstrategen i dennes arbete utifrån att strategen arbetar i en politisk styrd organisation med politikområdet jämställdhet.

Detta kapitel har visat hur materialet kan kategoriseras. Kategoriseringen illustreras i Figur 2. Figuren är utgångspunkt för fortsatt analys. Arbetsrelationen (A) är genomgående viktig i de olika kategorier som framträder. Viktigt att förstå är de forum som aktörerna möts i (B), närheten (C) samt styrningen (D) och användning (E). Variation i närheten kommer att delas upp (C1 & C2). Detta för att förklara variation i studiens material där vissa kommunalråd anser sig ha en mindre närhet till jämställdhetsstrategen och att det i sin tur kan påverka hur man använder sig av strategen.

**Figur 2. Utgångspunkt för analysen i illustration**



Denna utgångspunkt kommer sedan förklara hur kunskapen och stödet ser ut och hur det kan kopplas till hur kommunalråden använder sig av och ser på jämställdhetsstrategier som styrinstrument (F) i figurens sista låda, och hur detta teoretiskt kan förklaras.



## 6. Analys av resultat

### Arbetsrelationen mellan kommunalråd och jämställdhetsstrateg

Ur materialet framträder att arbetsrelationen är en genomgående faktor i förklaringen hur kommunalråden använder sig av jämställdhetsstrategen. Flera kommunalråd möter strategen i de formella sammanhangen som i KS, KF eller nämndmöten. Lika många kommunalråd menar vidare att de möter strategen i olika arbetsutskott och andra sammanhang än de formella. Dessa sammanhang visar sig vara på utbildningar och seminarier inom politikområdet jämställdhet. De är både interna, som jämställdhetsstrategen själv är med att anordna, samt externa som anordnas av till exempel SKL. Det blir genom detta tydligt att kommunalrådets närhet till jämställdhetsstrategen påverkar hur de styr dem och hur de sedermera använder sig av dem.

Närheten är självvald och kan variera beroende på om kommunalråden sitter i styrande majoritet eller i opposition. Det framgår av materialet att även kommunalråd i opposition inte använder sig av jämställdhetsstrategen i särskilt stor utsträckning så menar de att de mycket väl kan komma att göra det om de hamnar i styrande majoritet. Med andra ord menar flera oppositionsråd att de utifrån en granskande roll lägger sin tid på andra politiska frågor än den som jämställdhetsstrategen arbetade med. Oppositionsråden likt kommunalråden återkommer dock alla till att kunskapen som jämställdhetsstrategen besitter är det viktigaste att ta till vara på.

Det som kommunalråden beskriver som kunskap kan främst delas in i två delar. Kunskapen om hur det är att arbeta i en politiskt styrd organisation och sakkunskap inom politikområdet.

Kunskap och stöd är något som stuckit ut i materialet, och som är mångtydigt. Det finns svårigheter att dela upp begreppen då de är beroende av varandra. Stöd kan handla om att tillföra sakkunskap till processer som förs inom förvaltningen på politikområdet likväl som stöd kan handla om att tillföra sakkunskap till kommunalråden inför beslut om kommunens övergripande mål eller förvaltningarnas verksamhetsmål. Med andra ord: stöd förutsätter kunskap.

Aberbach m.fl. (1981) menade att deras kategorier hade en inneboende svårighet då de är svåra att urskilja och separera i verkligheten. De menade att alla kategorier, mer eller mindre, kunde vara representerade samtidigt. I denna uppdelning av kunskap går det att se att kommunalråden som ingår i studien beaktar både den klassiska weberianska arbetsfördelningen (kategori 1) och den där tjänstepersoner bidrar med kunskap till processerna (kategori 2). När kommunalråden skiljer på strategens kunskap om hur det är att arbeta i en politiskt styrd organisation och dennes sakkunskap på politikområdet ger kommunalråden inte uttryck för en arbetsrelation likt den weberianska fördelningen av arbete. Det som blir tydligt i deras uttalande är att strategen ska ha kunskap om hur arbetsfördelning kan se ut på olika nivåer inom den politiska organisationen – kommunen – där den weberianska modellen finns representerad i de förvaltningar som strategen arbetar med. Strategen har kunskapen om dels hur förvaltningen arbetar och dels om hur strategen själv arbetar tillsammans med kommunpolitikerna där uppgiften är att tillföra sakkunskap.

Arbetsrelationen kan se annorlunda ut beroende med vem inom förvaltningen som kommunpolitikerna arbetar med. Uppenbart i materialet är att den arbetsrelation som kommunalråden har till jämställhetsstrategen går att jämföra med de egenskaper som visas i kategori 2, där kunskap och stöd är det som jämställhetsstrategen ska tillföra till förvaltning och kommunalråd.

Det blir också uppenbart från materialet att det hos flera kommunalråd finns en stor medvetenhet om rollen att ge jämställhetsstrategernas kunskap men framför allt stöd. De ser sig själva som en viktig

del i att öka jämställdhetsstrategens förutsättningar att genomföra det som politikerna beslutat, genom till exempel vad de själva beskriver som att öppna dörrar och vad som utifrån teorin närmast kan beskrivas som att arbeta legitimerande.

I kategori 2 menade Aberbach m.fl. (1981) att politiker ställer sig frågan "hur kommer det mottas?". Att arbeta legitimerande är ett sätt att underlätta mottagandet av det som jämställdhetsstrategen ska genomföra. Men när vissa kommunalråd talar om hur de arbetar legitimerande menar de i relation till KS. Där de kan använda sin auktoritet bland annat genom kommundirektören eller förvaltningschefer för att påvisa vikten av att förvaltningen arbetar med den politiska frågan. Detta är mer karakteristiskt för Kategori 1, den weberianskt präglade bilden.

Detta legitimerande arbete som många kommunalråd ägnar sig åt anses viktigt utifrån hur väl jämställdhetsstrategen kan genomföra sitt uppdrag. Här kan man öppna för en intressant passage till det som styrmedelslitteraturen tar upp om relationen mellan styrande och styrda (Schneider & Ingram 1990; Lascoumes & Le Gales 2007; Peters 2000). Denna påverkas av hur accepterat ett visst styrinstrument är i verksamheten där det används. När kommunalråden beskriver hur jämställdhetsstrategen bemöts i olika sammanhang uppmärksammar de flesta att en debatt ibland kan uppstå mellan politiker och tjänstepersoner. De flesta ser det som en nödvändighet att stötta och ibland genom sin auktoritet synliggöra frågan och få verksamheten att acceptera jämställdhetsstrategen och dennes arbete.

I Kategori 2 finns en utmaning genom att kategorierna kan flyta samman. Särskilt uppenbart blir detta när man undersöker hur arbetsrelationen ser ut mellan politiker och tjänstepersoner på en strategisk nivå. Nuförtiden kan politiker i större utsträckning se sig själva som experter på hur olika frågor rent praktiskt kan genomföras. Detta bekräftas också av att det i materialet fanns flera kommunalråd som pekade på vikten av att överföra kunskap till jämställdhetsstrategen. Denna kunskap har två komponenter. Den första består i kunskap om hur det är att arbeta inom en politisk styrd organisation och den andra

består i att dela med sig av egna erfarenheter inom politikområdet. Det kan dock diskuteras om det senare egentligen är ett sätt för kommunalråden att förmedla sina idéer så att jämställdhetsstrategerna lättare ska förstå "vad" politiken vill. Genom detta kan kommunalråden lättare styra jämställdhetsstrategen. Här träder en komplikation in – närheten.

Materialet visar att olika kommunalråd uppfattar sig ha olika sorters närhet till kommunens jämställdhetsstrateg. Detta kan påverka styrningen mot "vad" politiken vill. Flera av de intervjuade kommunalråden kommer från kommunernas styrande majoritet. Det är också dessa som i störst utsträckning beskriver en arbetsrelation där de kan ta kontakt med strategerna utanför formella möten och dela med sig av kunskap och personliga erfarenheter. Oppositionsråden som inte beskriver en lika nära arbetsrelation talar mer om vikten av att jämställdhetsstrategen får stöd genom KSO, andra kommunalråd eller av kommundirektören. Oppositionsråden använder sig heller inte av jämställdhetsstrategen men utifrån att de satt i opposition menade de att det var deras roll att snarare granska det arbete som kommunen generellt genomförde i vilket jämställdhetsstrategens arbete också ingick.

Det är svårt att utifrån Aberbach med fleras fyra olika kategorier peka ut en eller två över hur arbetsfördelningen ser ut på den kommunala nivån mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategerna. Det som tydligt går att peka på i materialet är dock att kunskapen om vad det innebär att arbeta i politiskt styrd organisation kombinerat med hur sakkunskapen bäst tas tillvara av kommunalråden och sedermera förs vidare ner i förvaltningen är de två viktigaste egenskaperna hos jämställdhetsstrategen. Arbetsrelationen går inte att se som statisk med på förhand givna ramar. Kunskapen om hur det är att arbeta inom en politisk styrd organisation kan här sägas vara kunskapen om att arbetsrelationen kan skifta mellan de olika kategorierna beroende på "vad" politikerna vill och hur mycket politikerna vill ha. Det kan i stort ta sig uttryck i att kommunen vid val kan skifta politisk

majoritet vilket kan påverka förutsättningen i vissa delar av jämställdhetsstrategens arbete. Det kan också ta sig uttryck i mindre skala där den styrande majoriteten inte vill genomföra vissa av jämställdhetsstrategens förslag för att de anses vara för politiska. Med andra ord kan arbetsrelationen enligt de fyra kategorierna flyta samman beroende på vad politikerna vill. Detta har dock Aberbach mfl. (1981) redan påpekat.

Kategori 2 är dock den mest rimliga kategorin att placera in arbetsrelationen så som kommunpolitikerna till viss del beskriver den och kanske till och med den bekvämaste att placera arbetsrelationen under. Det må så vara att den är mest lik men det visar sig också att flera av kommunalråden hänger sig åt ett givande och ett tagande. Vilket mer kan tendera kategori 3. Det som går att konstatera är att materialet visar på att det vid olika tillfällen kan se olika ut och att kommunalråden lyssnar lika mycket som de förväntar sig att jämställdhetsstrategen lyssnar till dem.

Om arbetsrelationen inte präglas av statiska ramar hur ser då kommunalråden på jämställdhetsstrategerna som styrinstrument? Det som först och främst kan urskiljas i materialet är att kunskap och stöd är något som alla kommunalråd värderar högt när de beslutar om vad som ska göras och jämställdhetsstrategen hur det ska genomföras. Resonemangen kommunalråden för kan liknas vid element från styrmedelslitteraturen.

## **Kommunalrådets användning av jämställdhetsstrategen i verkligheten och i teorin**

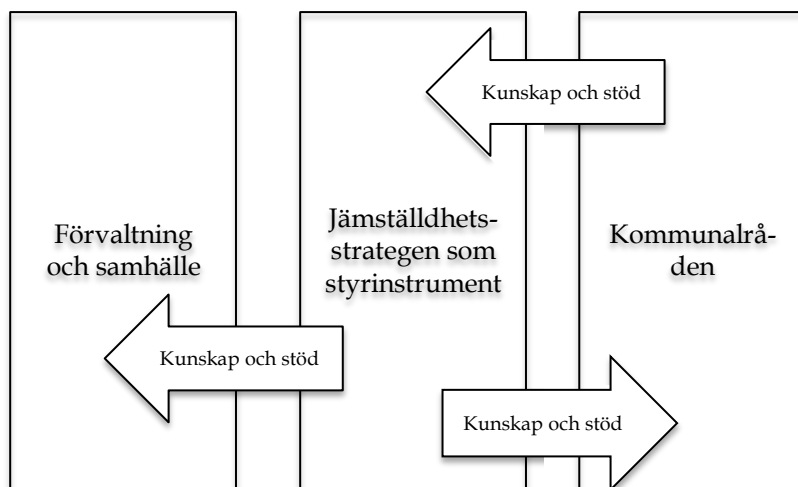
Arbetsrelationen mellan kommunalråd och jämställdhetsstrateg kan övergripande beskrivas av komponenterna: forum för möte, närhet, styrning och användning. Arbetsrelationen blir till i samspelet mellan kommunpolitikerna och strategerna där komponenten närhet kan påverka styrningen och sedermera användningen av strategen. Det är

alltså vid de två sista komponenterna i samspelet som det går att koppla och diskutera studiens resultat i relation med det teoretiska ramverket om styrinstrument.

När kommunalråden beskriver hur de använder sig av jämställdhetsstrategen beskriver de att sakkunskapen på politikområdet används för att skapa och underlätta processer som rör jämställdhetsmål. De avgörande faktorerna för att skapa acceptans och nå de önskvärda effekterna är främst två. Den första är jämställdhetsstrategens förståelse av att föra ut sakkunskapen i en politisk styrd organisation. Den andra är stödet och legitimeringsarbetet som kommunalråd själva bidrar med för att underlätta för jämställdhetsstrategens arbete.

I Figur 3 illustreras användningen av jämställdhetsstrategen. Användningen kan beskrivas som ett ständigt flöde av kunskap och stöd, ömsesidigt mellan kommunalråden och jämställdhetsstrategen sedan från jämställdhetsstrategen till förvaltningen:

**Figur 3. Användning av jämställdhetsstrategen: Flöde av kunskap**



Jämställdhetsstrategen agerar alltså i mitten mellan förvaltningen och kommunalråden. Om förutsättningarna är att kommunalråden ska besluta om "vad" och jämställdhetsstrategen om "hur" är det viktigt att förstå jämställdhetsstrategens position mellan kommunalråd och förvaltning. Detta gör att jämställdhetsstrategens sakkunskap och kunskap om förvaltningen kan påverka "vad" politikerna vill göra. Saknar jämställdhetsstrategen kunskap om förvaltningens förutsättningar till att ta till sig av jämställdhetsstrategens sakkunskap träder kommunalråden in. Detta inträdande kan ske på två sätt: de kan be jämställdhetsstrategen att paketera om budskapet eller de kan visa jämställdhetsstrategen stöd och legitimera strategens budskap.

Att teoretiskt förklara jämställdhetsstrategen med hjälp av enbart styrmedelslitteraturen försvåras av det ständiga flöde av kunskap och stöd som kommunalråden beskriver finns mellan dem båda. Detta tar sig uttryck i jämställdhetsstrategen chanser att påverka "vad" kommunalråden beslutar liksom kommunalrådets delvisa inverkan på "hur" jämställdhetsstrategen ska genomföra sitt uppdrag och kommunalrådets stora medvetenhet om sin egen roll i detta genomförande. Därav blir den teoretiska förklaringen i denna studie, som redovisas i figur 3, hur kommunalråden ser på användningen av jämställdhetsstrategen. Användningen som beskrivs är ömsesidig med ett aktivt givande och tagande av olika sorters kunskap som till exempel sakkunskap och kunskap om den politiska organisationen. Flera av de intervjuade kommunalråden pekar ut vikten av den egna rollen att bidra med kunskap för att jämställdhetsstrategens arbete ska kunna göras så bra som möjligt.

Resonemangen som kommunalråden för vid användningen av jämställdhetsstrategen uttrycker närmast att dessa är kapacitetsinstrument. Dels genom att jämställdhetsstrategen används i utbildningssyfte för kommunpolitiker och andra tjänstepersoner. De används också liksom en resurs för att tillhandahålla information som ska underlätta beslut eller generera aktiviteter inom förvaltningarna som dessa annars inte skulle göra. Exempel på detta är att aktivt arbeta

med jämställdhetsanalyser vid offentlig upphandling eller aktivt arbeta med kommunens jämställdhetsmål.

Det finns inom styrmedellitteraturen en uppdelning mellan instrument och verktyg (Schneider & Ingram 1990; Lascoumes & Le Gales 2007). Instrument är den övergripande kategoriseringen av olika verktyg inom samma område. Utifrån vad kommunalråden berättar i denna studie går det alltså att dra kopplingar till jämställdhetsstrategen som ett kapacitetsinstrument. Jämställdhetsstrategen som ett kapacitetsinstrument förfogar sedan över ett visst antal verktyg inom denna kategori. Det mest framträdande verktyget är stöd till förvaltningarna i form av utbildning och hjälp.

Detta kan sammanfattas till att kommunalråden själva inte benämner jämställdhetsstrategerna eller andra strateger direkt som styrinstrument eller som enskilda styrverktyg. Av vad kommunalråden berättar kan däremot studien i en jämförelse med den teoretiska referensramen konstatera att det går att se jämställdhetsstrategerna och andra strateger som styrinstrument. Dock är det svårt att peka ut strateger som enskilt styrinstrument då kommunalråden beskriver en mångfacetterad roll som strateg och att de själva kan ha en varierad men viktig och aktiv roll i strategernas arbete.

## **Materialets inre motstridigheter**

Här ska det läggas till att skillnader i hur kommunalråden använder sig av kommunens jämställdhetsstrateger finns. Skillnaderna som finns är inte så pass få att de kan lämnas utan en kort diskussion. När kommunalråden själva spekulerar i skillnaden talar de om förutsättningar för jämställdhetsstrategen. Förutsättningar kan liknas vid det stöd som jämställdhetsstrategen får av tongivande kommunalråd. Förutsättningen som kommunalråden främst pekar ut är den politiska majoriteten och att förutsättningen är känslig för förändringar i den politiska majoriteten. Det ska dock sägas att de kommuner som kommunalråden kommer ifrån har olika kommunala organisationsstrukturer. Alltså finns det indikationer i materialet om



att strategernas förutsättningar överlag främst sätts av den kommunala organisationsuppbyggnaden och sedan i mer direkta sakfrågor av den politiska sammansättningen. Eftersom studien inte gått närmare in på detta är det svårt att diskutera varför dessa skillnader finns och hur de kan påverka kommunalrådets användning av jämställdhetsstrategen eller av andra strategiska tjänstepersoner. Studien kan bara konstatera att skillnader finns kommuner emellan och mellan kommunalråd i samma kommun oavsett om de sitter i opposition eller i den styrande majoriteten.

I resultatet framträder ännu en komplicerad bild när materialet kopplas till den teoretiska referensramen om styrinstrument. Vissa av de intervjuade kommunalråden menar att tillsättningen av vissa sorters strateger, till exempel jämställdhetsstrategen, kunde vara ett svar på en trend i samhället. Jämställdhetsstrategens uppdrag kunde också påverkas av det symboliska värdet i att kommunen hade en jämställdhetsstrateg och att vissa uppdrag medvetet sattes på strategen trots vetskapen om att de skulle ge mycket liten reell men desto mer symbolisk effekt. Jämställdhetsstrategens roll i kommunen kan därför liknas vid de symboliska instrumenten. Svaret på trenden kan vara att själva tillsättandet ska locka fram ett önskvärt beteende och egna initiativ inom förvaltningen. Jämställdhetsstrategen som ett symboliskt instrument behöver dock inte stå i direkt motsats till kapacitetsinstrument. Flera kommunalråd påpekar att det inte handlar om att jämställdhetsstrategen ska gå in operativt och ta över verksamheter utan genom kunskap visa hur förvaltningarna ska förhålla sig till jämställdhetsmål och locka fram initiativ till hur förvaltningarna själva bäst arbetar med dem.

## 7. Koppling till tidigare forskning

Hysing (2014) talar om tolkning och stöd i sin artikel om miljöstrategier på kommunal nivå. Kommunpolitikerna i denna studie talar mer utefter att jämställdhetsstrategerna använder sin sakkunskap på politikområdet för att ge tolkning och stöd i processerna. Hysing lyfte också ett varnade finger om att det finns ett dilemma med demokratiskt underskott när strateger får ta en allt större plats i den kommunala verksamheten. Där kunskap och stöd är politiskt färgade från strategens sida och kommunalråden i större utsträckning menar att de lyssnar "blint" på strateger så finns det en risk som kan liknas vid att strategen i större utsträckning ser sig själv som politiker och helt enkelt går över gränsen mellan politik och förvaltning. Om det skulle vara så att diskussionen om strategiska tjänstepersoner i större utsträckning präglades av synen på dessa som styrinstrument finns det någon som är ansvarig för tillsättning av styrinstrumentet. Vidare pekar också resultatet i denna studie på att flera kommunalråd är medvetna om sin egen roll i arbetet samt att de också tar ett stort ansvar och själva har en aktiv roll i alla fall jämställdhetsstrategens arbete i kommunen.

Svara (2006) menade att strategiska tjänstepersoner i stor utsträckning hellre styr skutan än ror den. Återigen visar resultatet i studien att flera av kommunalråden i hög utsträckning ger uttryck för att ha kontroll över jämställdhetsstrategens arbete. Med andra ord att det finns ett ansvarstagande och för kommunalråden en ram för jämställdhetsstrategens arbete. Alltså att kommunalråden styr skutan och jämställdhetsstrategen ror den. Även om det här går att tänka sig att när jämställdhetsstrategen kommer ner till de operativa nivåerna

inom kommunen agerar åtminstone, med Svaras formuleringar, som andrestyrman.

När vi talar om ansvar bör den strategiska tjänstepersonens roll tas i beaktande. Om strategen agerar på ett visst sätt har hen antagligen ett mandat att agera på det sättet givet av politikerna. Intresse i frågan kan spela roll vilket också studiens resultat visar men om intresset är lägre går det att spekulera i om inte också mandatet är mer restriktivt. Är intresset stort går det att spekulera utifrån resultatet att mandatet är mindre restriktivt. Det intressanta i detta är då att det utifrån resultatet går att visa att flera av de kommunalråden som hade ett intresse i frågan hade en större benägenhet att styra jämställdhetsstrategen. Med andra ord går det att här att säga att när jämställdhetsstrategens mandat ökar gör också styrningen det.

## 8. Slutsats

Den tidigare forskningen på området om strategiska tjänstepersoner har under en längre tid varit fokuserad på att låta förvaltningen och tjänstepersonerna själva beskriva sin roll, sina arbetsrelationer och sitt uppdrag inom förvaltningen. Denna studies syfte var att genom låta kommunalråd beskriva arbetsrelationen komplettera forskningen av de strategiska tjänstepersonerna.

Studien visar att det med hjälp av den teoretiska referensramen går att diskutera strategiska tjänstepersoner utifrån att de är styrinstrument. Det som ska nämnas är dock att om strateger ses som styrinstrument kan kommunalråden också använda sin egen roll likt ett auktoritärt instrument för att bana väg i förvaltningen för strategen. Överlag pekar resultatet på att strategen är ett kapacitetsinstrument. Resultatet visar dock att kommunalråden själva inte uttalat att de ser strategen som ett styrinstrument.

Kommunalråden visar på att strategen har en mångfacetterad roll där strategen måste ha kunskap om hur det är att arbeta i en politisk-styrd organisation. Strategen måste vara lyhörd för vad politikerna vill. Strategen måste ha kunskap inom sitt område och strategen måste kunna förmedla detta på ett pedagogiskt och ödmjukt sätt, alltså stödja kommunpolitikerna och kommunens olika verksamheter på ämnesområdet som strategen arbetar inom.

Kommunalråden bekräftar mycket av vad vi tidigare visste om arbetsrelationen till strategerna. Det som denna studie dock visat är att det är svårt att se relationen som statisk och att den snarare är elastisk men med det genomgående temat av ett ständigt flöde av kunskap och stöd mellan dem båda. Flera men inte alla kommunalråd berättar om sin egen aktiva roll i jämställdhetsstrategens arbete inom kommunen. Utifrån detta går det att spekulera i om strategens mandats omfattning också medför ett större mått av styrning. Detta är också en

faktor som pekar på att strategien kan användas likt ett styrinstrument av vissa kommunalråd med högt intresse i den specifika frågan. Det visar också att strategien har ett sanktionerat mandat från kommunalråden från den styrande majoriteten att arbeta på det sätt som strategien arbetar. Om majoriteten skulle skifta finns också indikationer på att strategens mandat kan komma att ändras.

Det som ska läggas till denna iakttagelse är att det finns andra faktorer som kan påverka inom vilka ramar strategien verkar. Kommunalråden som intervjuades kommer från olika kommuner vars strategier inte används på ett allt igenom liknade sätt. Kommunens organisatoriska uppbyggnad kan påverka samt det faktum att inte alla kommuner har en jämställdhetsstrateg på heltid.

För fortsatta studier skulle ingången kunna vara denna studies mest intressanta resultat, kommunalrådets egen roll i strategernas uppdrag. Genom ett antal djupintervjuer av kommunalråd och deras strategiska tjänstepersoner kan denna ingång djupare utvärdera dels hur kommunalrådets aktivitet uppfattas av strategerna men också vidare hur den konkret tar sig uttryck. Med hjälp av detta kan en studie gå djupare in på ansvar och styrning när det blir allt vanligare med strategiska tjänstepersoner. På detta sätt går det vidare att undersöka närheten och samspelet mellan de olika aktörerna i processen.

Denna studie har inte haft till syfte att vidare undersöka hur politisk färg påverkar inställningen till strategiska tjänstepersoner. Av det som kommunalråden berättat och studiens resultat visar finns det indikationer på att detta inte nödvändigtvis spelar någon större roll. Dock skulle det kunna fördjupas genom att jämföra hur kommunalråd med olika politisk tillhörighet ser på strategerna.

Det som verkar ha betydelse är snarare de kommunala förutsättningarna samt den kommunala organisationens uppbyggnad. Detta är något som kan undersökas vidare för att se vilka faktorer som kan påverka kommunalrådets syn på de strategiska tjänstepersonerna och deras uppdrag. Bland annat genom att jämföra olika strategier, som till exempel jämställdhets- och miljöstrategier.

Båda förslagen på vidare forskning har till syfte att undersöka vilka faktorer som torde påverka arbetsrelationen samt hur de påverkar. Om arbetsrelationen mellan kommunpolitiker och strategiska tjänstepersoner präglas av dessa faktorer och synen på de strategiska tjänstepersonerna som styrinstrument med ett visst antal verktyg i sin verktygslåda kommer vi tillbaka till att den strategiska tjänstepersonen kommer kunna ses som en kugge i ett större maskineri. För även på de strategiska nivåerna säger fortfarande politikerna vad som ska göras och förvaltningen hur det kan genomföras.

# Referenser

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press
- Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (2006) "The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics – and Beyond", i *International Journal of Public Administration*, 29(12): 977-995
- Bartholsson, K. (2009) *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstepersoner i det lokala miljömålsarbetet*. Avhandling. Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Uppl. 2:3. Malmö: Liber
- Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. (2013) "Förvaltningen och dess folk" i Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) *I det offentliga tjänsten. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, s. 15-33, Malmö: Gleerups
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L., (2012) *Metodpraktikan. Konsten att Studera Samhälle, Individ och Marknad*. Uppl. 4. Visby: Norstedts Juridik
- Hill, M. & Hupe, P. (2012) *Implementing Public Policy*. Uppl: 2, London: SAGE Publication LTD
- Hill, M. (2013) *The Public Policy Process*. Sixth Edition. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited
- Hysing, E. (2014) "How Public Officials Gain Policy Influence – Lessons from Local Government in Sweden", i *International Journal of Public Administration*, 32(2): 129-139
- Johansson, L-G. (2011) *Introduktion till Vetenskapsteori*. Uppl: 3. Stockholm Bokförlaget Thales
- Johansson, S. (2007) "Offentlig förvaltning som forskningsområde – rötterna, stammen och grenarna", i Siverbo, S. m.fl. (red.) *Demokrati och effektiv styrning En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Uppl: 1:3, s. 25-46 Lund: Studentlitteratur

- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007) "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to The Sociology of Public Policy Instrumentation", i *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1): 1-21
- Lundquist, L. (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Tryckning: 19, år: 2007. Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelsen i Västra Götaland län (2013) *Jämställt Västra Götaland Länsstrategi för jämställdhetsintegrering* (Rapport 2013:99), Enheten för socialhållbarhet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- Malterud, K. (2012) "Systematic text condensation: A strategy for qualitative analysis", i *Scandinavian Journal of Public Health*, 40: 795-805
- Montin, S. & Hedlund, G. "Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?" i Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*, s. 7-16, Stockholm: Santrérus Academic Press
- Noordegraaf, M., Van Der Steen, M. & Van Twist, M. (2014) "Fragmented or Connective Professionalism? Strategies for Professionalizing the Work of Strategists and Other (Organizational) Professionals", i *Public Administration*, 92(1): 21-38
- Overeem, P. (2005) "The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators", i *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 311-329
- Peters G.B. (2000) "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps", i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 35-47
- Peters, G.B. & Pierre, J. (2001) "Civil servants and politicians", i Peters, G.B. & Pierre, J. (red.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, s. 1-10. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group
- Pierre, J (2001) "Parallel paths? Administrative reform, public policy and politicobureaucratic relationships in Sweden", i Peters, G.B. & Pierre, J. (red.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, s. 132-141. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group
- Statskontoret (2014) *Om offentlig sektor Nationella samordnare - Statlig styrning i otraditionella former?*. Stockholm: Statskontoret



- Svara H. J. (2006) "The Search for Meaning in Political-Administrative Realations i Local Government", i *International Journal of Public Administration*, 29(12): 1065-1090
- Svensson, P. (2015) *Strategists in the intersection of logics – A study of job advertisements in the Swedish municipal administration*, i School of Public Administration Working Papers Serie, 2015:30, Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet
- Triantafyllou, P. (2015) "The Politics of Neutrality and the Changing Role of Expertise in Public Administration", i *Administrative Theory and Praxis*, 37(3): 174-187
- Waldemarsson, Y. (2013) "Offentligt arbetsgivarskap 1800-2000" i Casula Vifell, Å. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) *I det offentliga tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, s. 51-68, Malmö: Gleerups
- Weber E. P. & Khademain A. M. (2008) "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity in Network Settings", i *Public Administration Review*, 68: 334-349
- Weible C.M., Heikkila, T., deLeon, P. & Sabatier P.A. (2011) "Understanding and influencing the policy process" i *Policy Sci* (2012), 45: 1-21
- Wilson, W. (1887) "The Study of Administration", i *Political Science Quarterly*, 1(2): 197-222



## Delstudie 2 – Johanna Jonsson:

*Folkhälsostrategier:  
En yrkesgrupp som nätverkar  
sig fram till legitimitet*



# 1. Inledning och problemformulering

Den här uppsatsen handlar om en yrkesroll i den offentliga förvaltningen som kallas folkhälsostateg. Denna roll kan ibland också kallas för folkhälsoutvecklare, folkhälsosamordnare eller folkhälsoplanerare, men kommer här benämnas folkhälsostateg. Embryot till folkhälsostategrollen föddes någon gång i början på 1980-talet då det var vanligt att placera tjänsterna inom hälso- och sjukvården. De första kommunalt anställda strategerna började dyka upp på 1990-talet. Idag finns det folkhälsostategtjänster i ca 140 av Sveriges kommuner där vissa av kommunerna har hela folkhälsoavdelningar. Folkhälsouppdraget handlar om att verka för insatser som främjar befolkningens hälsa och jämlikhet i hälsa (SKL 2).

Idén till uppsatsen uppkom i mitt eget arbete som folkhälsostrateg i en kommunal förvaltning och i en vilja att veta mer om rollen. Jag ville få ökad kunskap om strategrollen i allmänhet och folkhälsostrategrollen i synnerhet. Jag funderade på varför uppdraget ibland var så utmanande och hur jag skulle hantera de krockar som kunde uppstå i relation till andra kommunala aktörers uppdrag. Den folkhälsovetenskapliga forskningen ger väldigt lite kunskap om själva folkhälsostrategrollen. Den intresserar sig framför allt för hur hälsan fördelas i befolkningen samt ger förslag på folkhälsovetenskapliga metoder och hur den kommunala förvaltningen kan utformas för att uppnå jämlikhet i hälsa (Cernerud m.fl. 2009:8). Det finns också forskning om framgångsfaktorer i folkhälsoarbete såsom tvärasektoriell samverkan, långsiktighet, politiskt mandat, stöd från ledning och professionell kompetens (Pellmer & Wrammer 2012:15–16).

Den diskuterar dock i liten utsträckning vad som händer när folkhälsovetenskapliga ambitioner om ökad jämlikhet i hälsa möter verkligheten i en offentlig förvaltning och hur vägen fram till ett tvärsektorielt arbete med politiskt mandat ska se ut. Den säger heller inte mycket om folkhälsostrategrollen och vad som menas med professionell kompetens annat än att den ska bygga på en folkhälsovetenskaplig utbildning. För att få en större kunskap och förståelse för själva yrkesrollen har jag därför vänt min uppmärksamhet till professionsforskningen. Den här uppsatsen syftar till att undersöka hur folkhälsostrateger legitimerar sitt yrke i spänningarna och synergierna mellan en yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism. Jag ska nu förklara vad jag menar med detta syfte och hur det har vuxit fram.

I och med att samhället idag genomgår stora förändringar ställs den offentliga förvaltningen och de som jobbar i den inför nya utmaningar. Globalisering, klimatförändringar, ökande klyftor och en accelererande informationsmängd är bara några av de skeenden som gör att stat, regioner och kommuner behöver hantera alltmer komplexa och tvärsektoriella frågor (Benington & Moore 2011; Statskontoret 2006). Professionella och förtroendevalda har också vänt sitt intresse mot alltmer komplicerade frågor i och med att den offentliga organisationen har utvecklats (Rittel & Webber 1973:158).

I framväxten av välfärdsstaten gick professionellas jobb ut på att lösa problem som framstod som definierbara och hanterbara. Det handlade om rent vatten, gator och vägar, hälso- och sjukvård eller skolgång. Problemlösning sågs som en rationell mekanisk process som kunde planeras. Professionella sågs i detta perspektiv som en kanal för att föra ut vetenskaplighet (Rittel & Webber; Schön 1982). Klasiska professioner såsom läkare eller jurister har genom sin service och koppling till akademien ända sedan välfärdsstatens uppbyggnad varit en viktig beståndsdel i att skapa legitimitet för det offentliga (Freidson 2001; Rothstein 2010). Dessa professioner har lyckats förvärva ett förhållandevis starkt mandat av det omgivande samhället, där de kan

använda sin kunskap för att utföra konkreta uppgifter i lösningen av ett samhälls- eller människobaserat problem (Abbott 1988:86–88).

I takt med att den offentliga organisationen utvecklas förändras dock det professionella landskapet och de klassiska professionerna har utmanats från flera håll (Noordegraaf m.fl. 2014; Freidson 2001). Det offentliga har i allt högre utsträckning kommit att influeras av en New-Public-Management-logik där organiseringen av offentligt arbete utgår från manageriella och företagsmässiga principer och fokus ligger på prestation och resultat (Freidson 2001). Det finns även ökad medvetenhet om att de problem det offentliga står inför är mångfacetterade. Den offentliga förvaltningen möter en ökande mängd tvärsektorieella och "wicked" frågor (Statskontoret 2006; Schön). Det vill säga, frågor som inte har någon enkel eller definitiv lösning utan som förstås i ljuset av de lösningsförslag de vilar på, vilka kan skilja sig utifrån värderingar (Rittel & Webber 1973; Grint 2005). Som svar på de komplexa problem samhället står inför går samhällstyret från byråkratisk till mer tvärsektorieell styrning via nätverk och mellan sektorer och hierarkiska nivåer (Benington & Moore 2011:15). Medvetenheten om komplexitet, instabilitet och värdekonflikter har också lett till idén att professionalism kan betraktas på flera sätt (Schön 1983:17).

Det har dykt upp sätt att betrakta professionalism som bygger på manageriella och nätverkande strömningar och som står ofta i konflikt med de klassiska professionernas yrkesmässiga kunskap och arbets-sätt. Forskarna diskuterar en försvagning i professionell status (Evetts 2014; Noordegraaf 2007). Samtidigt finns det också forskning som visar att manageriella och nätverkande strömningar kan stärka vissa delar i de klassiska professionerna (Evetts 2014:48). I takt med en förmodad försvagning av klassiska yrkesgrupper dyker det upp nya yrkesgrupper som gör anspråk på att vara professionella och som legitimerar sin professionalism på andra grunder än de klassiska professionerna. Det handlar om grupper som controllers, managementkonsulter, ledarskapse experter, strateger, informatörer eller utvecklare inom sociala frågor och miljöfrågor (Brante 2013:9). För dessa yrkesgrupper

som Noordegraaf m.fl. kallar "organisatoriska professionella" är formen för arbetet viktigare än det yrkesmässiga innehållet (2014:24). Arbetet byggs upp i kontexten, utifrån manageriella logiker eller i praktiskt hanterande av situationer och relationer. Mer och mer intresse inom professionsforskningen ägnas åt dessa organisatoriska professionella vars uppdrag i huvudsak handlar om organisering (Larson 1977; Noordegraaf m.fl. 2014).

Den här studien kommer, som redan nämnts, att handla om strategier i offentlig förvaltning, närmare bestämt folkhälsstrategier. Det finns anledning att tro att gruppen utifrån sitt uppdrags betoning på strategiskt arbete (SKL 1; VGR 1; Region Örebro Län 1) kan vara en del av dessa "organisatoriska professionella" som legitimerar sitt arbete genom manageriella och nätverkande principer. Nettletons & Burrows (1997:41) visar att folkhälsoarbetare arbetar som möjliggörare och förhandlar gentemot andra aktörer, aspekter som påminner om organisatorisk professionalism. Samtidigt finns det förhållanden som tyder på att gruppen likt klassiska professioner har yrkesmässiga anspråk – det vill säga att de vill vinna dominans över prioriteringar och arbetssätt utifrån sin vetenskapliga kunskapsbas. I såväl folkhälsovetenskapliga läroböcker som folkhälsoavtal understryks vikten av att folkhälsstrategerna ska ha en folkhälsovetenskaplig utbildning, detta ses också som en garant för ett kunskapsbaserat folkhälsoarbete (Pellmer & Wrammer 2012; VGR 2).

Det finns förvisso forskning som visar att folkhälsorollen har svårigheter uppnå professionsstatus utifrån klassiskt professionsperspektiv då såväl kunskapsbas som arbetsuppgifter är fragmenterade (Nettleton & Burrows 1997; Korp 2003). Samtidigt har folkhälsoområdet utvecklats sedan denna forskning gjordes. Högskoleverkets kritik mot ämnets fragmentering har lett till att de högskolor som bedriver folkhälsovetenskap gemensamt lagt fram ett förslag till definition av ämnet samt vilka basala kunskaps- och kompetensområden som utbildningen ska ge (Cernerud m.fl. 2009:7-10).



För att sammanfatta finns det förhållanden som antyder att folkhälsostrategen är en del av en nyare och mer organisatorisk och nätverkande professionalismiskurs där formen för arbetet är viktigare än det yrkesmässiga innehållet. Samtidigt indikerar folkhälsovetenskapens akademiska bas att strategerna har yrkesmässiga anspråk. Om folkhälsostrategen bygger sin professionella legitimitet på såväl yrkesorienterad professionalism som organisatorisk professionalism kan det tänkas uppkomma såväl spänningar som synergier i det professionella legitimitetsskapandet. Tidigare forskning har nämligen visat att det finns såväl spänningar som synergier mellan yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism (Evetts 2014:48).

## Syfte

Uppsatsen ska med hjälp av professionsforskning belysa och öka kunskapen om strategiprofessionen i allmänhet och folkhälsostrategiprofessionen i synnerhet. Syftet är således att ge en bild av hur folkhälsostrategerna legitimerar sitt yrke i spänningarna och synergier mellan yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism.

## Frågeställningar

För att uppfylla syftet har jag formulerat ett antal frågeställningar. Legitimitet handlar i denna studie om hur strategerna lever upp till samhälleliga normer om professionell kunskap och professionella arbetssätt utifrån två olika diskurser om professionalism.

I yrkesorienterad professionalism handlar legitimitet om att andra professionella grupper och samhället i stort accepterar gruppens yrkesmässiga anspråk och att kunskapen de bär med sig ges företräde i att lösa de människo- eller samhällsbaserade problem som yrkesgruppen formulerat. De får genom kunskapssynen företräde i prioriteringar och arbetssätt (Evetts 2014:34.) För att uppfylla syftet blir det därför viktigt att få svar på följande frågeställningar:

- Vilka yrkesmässiga anspråk har professionen?
- I vilken utsträckning vinner folkhälsstrategerna legitimitet utifrån en yrkesorienterad professionalism?

I organisationsorienterade former av professionalism bygger legitimiteten dels på en manageriell och ekonomisk logik vilken kommit att vinna samhälleligt tolkningsföreträde i vad som betraktas som professionellt (Evetts 2014:40-44). I en nyare så kallad "nätverkande" organisatorisk av professionalism byggs legitimiteten upp i praktiskt hanterande av situationer och relationer (Noordegraaf m.fl. 2014:34-36). För att uppfylla syftet har även följande frågeställning konstruerats:

- I vilken utsträckning legitimerar de sitt yrke utifrån organisationsorienterade former av professionalism?

Tidigare studier har visat att det finns spänningar och synergier mellan en organisationsorienterad och en yrkesorienterad professionalism varför den sista frågan som ska hjälpa till att uppfylla syftet är:

- Vilka spänningar och synergier uppstår i strategernas professionella identitet utifrån hur de legitimerar sitt yrke?

## Disposition

Det här stycket beskriver studiens upplägg. Studien inleds med att jag beskriver kontexten runt folkhälsostrategerna. Det beskriver först folkhälsoarbetets omfattning i landet och hur arbetet är organiserat i Västra Götalandsregionen där urvalet för studien gjorts. I kontextavsnittet redogör jag även för den forskning som finns om folkhälsorollen utifrån ett professionsperspektiv.

Efter detta följer ett teoriavsnitt som utgår från professionsforskning och som leder fram till den analytiska ram som använts för att undersöka folkhälsostrategyrket. Jag redogör först för de objekt som valts för att undersöka folkhälsostrategyrket nämligen kunskapsbas och arbetssätt. Därefter redogör jag för yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism som de beskrivs i sin idealtypiska form. Analysschemat är sedan uppbyggt utifrån hur kunskap och arbetssätt beskrivs i respektive professionalismiskurs.

Nästa avsnitt i studien beskriver metodval, databearbetning, urval samt etiska aspekter. Därefter följer ett avsnitt som innehåller resultat och analys. Rubrikerna i detta utgår från analysschemat och är: yrkesorienterad kunskap, yrkesorienterade arbetssätt, organisationsorienterad kunskap och organisationsorienterade arbetssätt.

Avsnittet därefter är slutsatser vilka beskriver och diskuterar studiens bidrag till forskningen uppställda utifrån studiens frågeställningar. Sista avsnittet är sammanfattande slutsatser – här sammanfattas och diskuteras resultatet med utgångspunkt i studiens syfte. Detta avsnitt tar också upp förslag på framtida forskning.

## 2. Kontext

I det här avsnittet beskrivs kontexten kring folkhälsstrateguppdraget. Det inleds med ett stycke om folkhälsoarbetet i Sverige vars avsikt är att ge en bild av omfattningen av folkhälsostrategtjänsterna i landet. Nästa stycke ger en kort inblick i folkhälsoarbetet i de kommuner som ingår i Västra Götalandsregionen, varifrån urvalet till denna studie kommer från. Sista stycket behandlar folkhälsstrategrollen utifrån ett professionsperspektiv. Det tas med för att det, trots att studierna är gjorda i en delvis annan kontext, kan vara intressant att göra jämförande reflektioner. De studier som gjorts och som har några år på nacken visar att de som jobbar med folkhälsa har en svag yrkesmässig grund och en oklar professionell status utifrån ett klassiskt yrkesorienterat professionsperspektiv (Nettleton & Burrows 1997; Korp 2003). Den här studien ämnar undersöka om så är fallet även i den här kontexten och under det här årtiondet. Det finns förhållanden som tyder på att folkhälsostrategyrket har gemensam kunskapsbas och yrkesmässiga anspråk (Cernerud m.fl. 2009; Pellmer & Wrammer 2012). Genom betoning på det strategiska i uppdraget (SKL 1; VGR 1) kan yrkesgruppen även antas vara en av de organisatoriska professionella som bygger yrkesmässig legitimitet på mer organisatoriska former av professionalism (Evetts 2014; Noordegraaf 2015).

### Lokalt folkhälsoarbete i Sveriges kommuner

Många av Sveriges kommuner har ett lokalt folkhälsoarbete, men organiserat på lite olika sätt. I Sveriges Kommuner och Landstings enkätundersökning som genomfördes under år 2014 anger 10 av 238 svarande kommuner att de har folkhälsoavdelningar, 134 kommuner att de har en anställd folkhälsostrateg eller motsvarande och 84 kommuner att de samordnar sitt folkhälsoarbete på annat sätt. Många

av dessa kommuner har styrdokument för folkhälsa. Nästan hälften av de kommuner som har en heltidstjänst för folkhälsoarbetet återfinns i Västra Götalandsregionen (SKL 2).

## **Lokalt folkhälsoarbete i Västra Götalandsregionens kommuner**

Folkhälsoarbetet i kommunerna i Västra Götalandsregionen styrs av avtal mellan regionen och kommunerna. Genom avtalet samfinansierar kommunen och regionen en folkhälsostrategitjänst och insatser i folkhälsoarbetet. Kommunen ålägger sig att ha ett tvärsektorielt sammansatt forum för folkhälsofrågor samt att ta fram mål och följa upp dem. Enligt avtalet ska folkhälsoarbetet bedrivas på strategisk nivå vilket här innebär att det ska innehålla systematiska, långsiktiga och målinriktade insatser för att förbättra befolkningens hälsa och utjämna skillnader i hälsa. De tjänster som jobbar med folkhälsoarbete kallas ofta för folkhälsostrateg men kan också benämnas folkhälsosamordnare eller folkhälsoplanerare. Den övergripande uppgiften är att ha en samordnande roll för det lokala hälsofrämjande arbetet samt ansvara för uppföljning och redovisning. För rollen innebär den strategiska nivån att de inte själva ska vara utförare av arbetet. Enligt avtalet bör personer som jobbar i tjänsterna ha en folkhälsovetenskaplig utbildning eller liknande (VGR 2).

## **Strategrollen utifrån ett professionsperspektiv**

Noordegraaf har undersökt vilka mekanismer strateger har för att reglera kunskap, identitet och standarder utifrån en yrkesorienterad professionalismiskurs. Han menar att det finns få gemensamma utbildningar för att reglera kunskapen och att de utbildningar som finns kan förbättra enskilda strategers kunskaper men att de inte bidrar till professionalisering av strategerna som en grupp (2014:31).

Strategerna har enligt Noordegraaf även tvetydiga identiteter, vissa ser sig som producenter av ett strategiskt arbete och andra som facilitatörer som ska underlätta för andra att göra ett bra arbete. Han menar att de är rörliga i sin identitet – de byter identitet efter organisatorisk norm (ibid.:31). Denna anpassning efter organisatorisk norm verkar även gälla de standarder som strategerna använder. Strategerna verkar heller inte ha en gemensam syn på vad som är bra arbete eller vad som betraktas som god kvalitet inom professionen (ibid.:32).

## **Folkhälsstrategrollen utifrån ett professionsperspektiv**

Det förekommer begränsat med forskning som undersöker folkhälsstrategrollen utifrån ett professionsperspektiv. Den forskning som finns har några år på nacken och undersöker folkhälsoprofessionen utifrån ett klassiskt yrkesorienterat professionsperspektiv. Den tidigare forskningen är relativt enig i att såväl kunskapsbas som standarder för arbetet är fragmenterade. Detta i kombination med beroende av andra aktörer leder till svårigheter att vinna dominans över yrkesområdet och att yrkesrollen blir otydlig. Det denna uppsats kan bidra med i relation till tidigare forskning om folkhälsorollen är att undersöka empiriskt om den yrkesmässiga basen har förändrats sedan denna forskning gjordes. Det som också tillkommer i relation till tidigare forskning är en undersökning av i vilken utsträckning strategerna legitimerar sin profession genom organisatoriska former av professionalism.

Nettleton & Burrows (1997) undersöker hälsopromotionsfrågor i en engelsk kontext i slutet av 90-talet utifrån Abbotts professions-teorier. Abbott pratar om jurisdiktion som kan ses som länken mellan en profession och dess arbete. Om jurisdiktionen är stark uppfattas professionen vara legitim och ha status att hantera konkreta arbets-uppgifter i lösningen av ett människo – eller samhällsbaserat problem (1988:33–40). Nettleton & Burrows visar att folkhälsoarbetare anställda inom hälso- och sjukvården har svårt att vinna jurisdiktion

inom sitt yrkesområde. De menar att de inte bara har svårt att tydliggöra sina arbetsuppgifter utan även att de inte har något tydligt kunskapsfält att bygga sin profession på (Nettleton & Burrows 1997:44). Folkhälsoarbetarna äger inte sina egna interventioner utan är beroende av andra aktörer för genomförandet av sitt arbete. Uppgifterna kommer att handla mycket om form – att möjliggöra, facilitera, agera som förändringsagenter och förhandla gentemot aktörer i det omgivande samhället såsom kommun eller föreningar (ibid:41).

Det yrkesmässiga innehållet är enligt författarna dock svagt då kunskapsbasen är otydlig. De menar att det funnits folkhälsoarbetare som – utan framgång – försökt argumentera för att det hälsopromotiva arbetet kunde kopplas till en folkhälsovetenskaplig bas. Men att kunskapsbasen för yrkesgruppen nu befinner sig i motsättningarna mellan individuell och strukturell hälsa, mellan ett auktoritärt och ett liberalt perspektiv samt mellan en syn på hälsa som biomedicinsk och som påverkad av den omgivande miljön. De menar att ytterligare en orsak till att yrkesgruppen inte har mer legitimitet och trovärdighet är att den är liten och därför på ett politiskt plan får liten påverkan. Alla dessa faktorer menar de leder till en osäker och sårbar yrkesroll.

Peter Korp (2003) har i sin avhandling om hälsopromotion och hälsofrämjande arbete undersökt personer som gått hälsopromotionsutbildning i Vänersborg utifrån ett professionsperspektiv. Flertalet av hans respondenter är just strategifunktioner i offentlig förvaltning, men han har även frågat andra hälsovetare som gått utbildning i hälsopromotion. (Korp 2003:146). Korp menar att det finns vissa gemensamma drag i hälsovetarnas kunskapsbas som är kopplade till deras utbildning men att kunskapsbasen fortfarande är otydlig och att det inte finns någon gemensam yrkesroll med liknande likande standarder i arbetet (ibid.:11). Den grupp av hans respondenter som har strategiska funktioner i offentliga förvaltningar har dock mer liknande kunskapsbas som bygger på ett hälsofrämjande perspektiv där befolkningens hälsa påverkas genom förutsättningar i det omgivande samhället snarare än av individuella val. Dessa funktioner har mer av en

strategisk, samordnande och nätverkande roll och är i hög grad beroende av andra aktörer. Han ser yrkesgruppen som en sorts organisation med en bred generell kompetens och med en förmåga att reflektera strategiskt kring hälsa.

Korp visar också att rollen ofta utmärks av stor frihet och självständighet och att hälsovetarna lägger stor vikt vid den egna dugligheten att kunna sälja in frågorna. Det är inte ovanligt att hinder i arbetet tillskrivs den egna förmågan och kunnandet. Det finns också en upplevelse av skillnader i sätt att se på världen jämfört med andra professioners, politikers eller chefers åsikter. Det finns en känsla av att yrket har låg status och att det ständigt behöver göras legitimt. Många upplever en ensamhet i sin roll. Korps slutsats är att gruppen har svag yrkesidentitet och oklar professionell status vilket kanske kommer sig av att det hälsopromotiva kunskaps- och verksamhetsområdet blir så brett att det omfattar allt och inget (Korp 2003:146–156).

Morgan och Hollsten undersöker i sin C-uppsats folkhälsoyrket i kommuner i Västra Götaland i Sverige (2011). De kommer fram till att folkhälsorollen är diffus och komplex och att folkhälsoprofessionen har svårt att vinna dominans över sitt område. De menar att detta beror på att det inte finns ett gemensamt kunskapsystem eller syn på vari tyngdpunkten i arbetet bör ligga, och inte heller en gemensam yrkesidentitet. Detta kan delvis förklaras med att folkhälsoyrket är en del i en större organisation där de konkurrerar med andra verksamheter och politisk vilja.

Forskningen ger sammantaget bilden av svag yrkesmässig grund och oklar professionell status. Sedan den här forskningen gjordes har högskolorna som bedriver folkhälsovetenskap gemensamt lagt fram ett förslag till definition av ämnet samt vilka basala kunskaps- och kompetensområden som utbildningen ska ge. Detta tyder på en utveckling av den yrkesmässiga professionalismen inom yrket. Det har också kommit forskning som visar att strategier ofta bygger en del av sin professionella legitimitet på mer organisatoriska aspekter (Evetts 2014; Noordegraaf 2015). Således är det inte självklart vilken legitimitetsgrund folkhälsoarbetet bygger på.



### 3. Teoretisk ram

Det här stycket beskriver de teorier inom professionsforskningen som leder fram till studiens analyschema. Det börjar med att beskriva de objekt som valts att studera folkhälsostrategernas profession – kunskap och arbetssätt. Det fortsätter med att beskriva de diskurser om professionalism som studien tar sin utgångspunkt i, nämligen yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism. Den organisationsorienterade professionalism är i sin tur indelad i nätverkande och manageriell. Slutligen presenteras analyschemat som är uppbyggt utifrån vad varje professionalism diskurs säger om kunskap och arbetssätt.

#### **Kunskap och arbetssätt som studieobjekt**

För att kunna uttala sig om hur folkhälsostrategerna legitimerar sitt yrke i spänningarna och synergierna mellan en yrkesorienterad och en organisationsorienterad professionalism underlättar det att välja några karaktäristika som kan tänkas definiera vad som är en profession. Jag har inspirerats av Torstendahl (1990:45-60) och valt att ha *kunskap* och *arbetssätt* som de definierande objekt jag undersöker. Det vill säga, vad yrkesgruppen vet samt hur de jobbar. Detta är aspekter som återfinns i många olika sorters studier av professioner (ibid.:45-60).

Enligt Brante har det varit en utmaning för professionsforskningen att definiera sitt studieobjekt (2009:16). Vad som anses vara en profession och vilka dimensioner den har kan ses som en social konstruktion som i hög grad är påverkad av sin sociala och historiska kontext och vilken yrkesgrupp som undersöks. Klassiska yrken som läkare eller jurist utgör ofta grunden för vad som är att betrakta som professionellt (Torstendahl 1990; Evetts 2014). Flertalet forskare har ändå uttalat sig och verkar vara kunna enas om att en konstituerande

faktor är att professionen har ett abstrakt kunskapssystem (Abbott 1988; Torstendahl 1990; Brante 2009). Flera menar att detta kunskapssystem har en tydlig koppling till akademien och högre utbildning (Freidson 1986; Abbott 1988). Därför blir *kunskap* ett studieobjekt.

Såväl Torstendahl (1990:60) som Abbott (1988:17–19) menar att en profession sedan använder sin abstrakta kunskap för att rama in ett samhälleligt problem och för att vinna dominans över ett arbetsområde och praktiskt utförande av arbetsuppgifter. Ytterligare en dimension av professionsbegreppet blir då hur professionen arbetar. Hur en profession arbetar kommer i denna uppsats benämnas *arbetsätt*. Detta kan också handla om huruvida det finns normer, riktlinjer, kvalitetsstandards och målbild för arbetet och huruvida de är gemensamma för yrkesgruppen (Noordegraaf m.fl 2014:23).

När en profession kan använda sin egen yrkeskunskap för utförandet av arbetsuppgifter kallar Torstendahl det för praktisk reglering (1990:60). Abbott pratar om jurisdiktion som kan ses som länken mellan en profession och dess arbete. Om jurisdiktionen är stark uppfattas professionen vara legitim och ha status att hantera konkreta arbetsuppgifter i lösningen av ett problem (1988:34–40).

Vissa professionsforskare (jfr Evetts 2014; Noordegraaf m.fl. 2014) menar att det finns yrken som bygger sin professionalism på och får legitimitet utifrån andra aspekter än sitt yrkesmässiga kunskapssystem. En managerialistisk och marknadsinriktad kunskapssyn eller byråkratiska ideal styr formen för arbetet och ger också legitimitet till det. Genom att undersöka hur folkhälsostrategerna utför sitt arbete blir det möjligt att fånga upp dels om det verkar finnas gemensamma arbetssätt/arbetsmodeller och dels vilken kunskapsbas dessa arbetssätt bygger på. Detta avsett om arbetet bygger på strategernas yrkesmässiga kunskapsbas eller en mer organisatorisk logik.

## Professionalismdiskurser

Eftersom uppsatsens syfte är att undersöka hur folkhälsstrategerna legitimerar sitt yrke i eventuella spänningar och synergier som kan uppstå mellan yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism kommer jag här ge en bild av dessa diskurser som de beskrivs i sin idealtypiska form. När folkhälsstrategernas arbetssätt och kunskapsbas sedan undersöks empiriskt kommer de att jämföras med dessa idealtypiska professionalismdiskurser.

Evetts menar att det blivit allt vanligare att studera professionalism. Enligt henne kan professionalism förstås som en diskurs - en samling idéer, och sociala innebörder som berättar för oss hur vi ska agera och förhålla oss till verkligheten, och som vi själva konstruerar men också är produkter av (2014:34) Hon menar att yrkesgrupper formas genom och formar olika diskurser av professionalism, och diskuterar två idealtyper - den yrkesorienterade och den organisationsorienterade. Den yrkesorienterade formas inom professionen själva medan den organisatoriska påverkas av faktorer utifrån och kopplade till den organisation professionen är en del av. Dessa faktorer kan vara byråkratiska, nätverkande och managerialistiska, men det talas ofta om dem just utifrån ett managerialistiskt marknadsmässigt perspektiv (ibid.:34).

### Yrkesorienterad professionalism

Här beskrivs yrkesorienterad professionalism och hur kunskap och arbetssätt relaterar till varandra inom denna diskurs. Jag kommer också att gå in på den folkhälsovetenskapliga kunskapsbasen som den ser ut när den hämtas från dagens folkhälsovetenskapliga utbildning på svenska lärosäten. Den yrkesorienterade professionalismdiskursen tas med eftersom mitt syfte bygger på en förmodan om att folkhälsstrategerna formar en del av sin yrkesmässiga legitimitet inom

yrkesgruppen kopplad till en folkhälsovetenskaplig bas. Jag vill undersöka empiriskt om så är fallet.

Den yrkesorienterade professionalismen bygger enligt Evetts på en social konstruktion som är präglad av de mer klassiska professionsstudierna. Legitimiteten och yrkesvärdet baseras på de professionellas praktiska och teoretiska yrkeskunskap och den kontroll det ger över arbetssystem, processer, arbetssätt och prioriteringar. Kunskapsynen grundas utifrån den gemensamma utbildning yrkesgruppen tillskansat sig. Kvalitetsstandards och etiska koder formas i professionella sammanslutningar och det finns en stark kollegialitet och gemensam yrkesidentitet. Den yrkesorienterade professionalismen bygger en del av sin legitimitet på tillit och förtroende mellan arbetsgivare klient och professionell. Den bygger också på att kunskapsbas och arbetssätt finns legitimerad i det omgivande samhället (2014:40-44).

Den yrkesmässiga professionalismiskursen varierar enligt Evetts mellan olika yrkesgrupper. Den kommer inifrån yrkesgruppen som använder kursen för att konstruera sin yrkesmässiga identitet och förhandla med omgivande aktörer för att säkra den på ett organisatoriskt såväl som samhällligt och regulativt plan (2014:40).

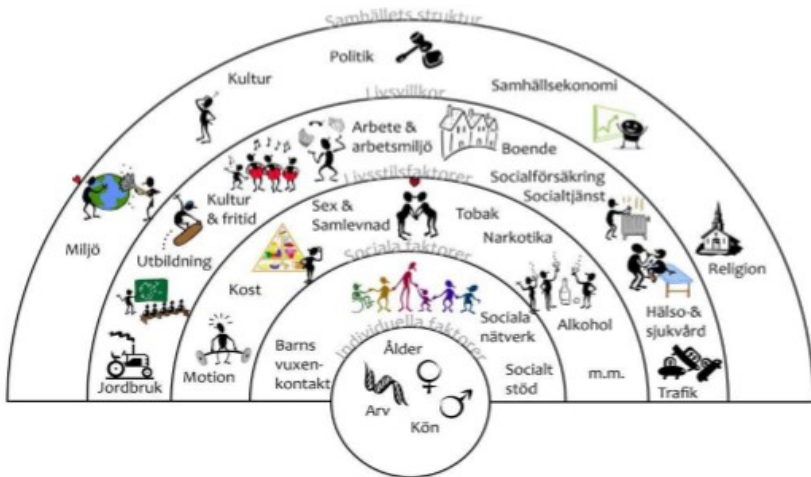
De svenska högskolorna som bedriver folkhälsoutbildning har som sagt gemensamt lagt fram ett förslag till definition av ämnet samt vilka basala kunskaps- och kompetensområden som utbildningen ska ge. Detta kan tolkas som en definition av ämnets yrkesmässiga professionella anspråk. De definierar folkhälsovetenskapen som följer:

Folkhälsovetenskapen studerar hälsotillståndet och dess förändringar och fördelning i befolkningen och de faktorer som inverkar samt hur man påverkar hälsoutvecklingen och klyftorna i hälsa mellan olika grupper i samhället.

Folkhälsovetenskapen använder gränsöverskridande forskningsansatser och fokuserar speciellt livsvillkorens, levnadsvanornas, miljöns, samhällsstrukturers och hälsosystemens betydelse för hälsoutvecklingen. Kunskaper och kompetenser skapas för hälsofrämjande arbete och förebyggande av sjukdom och skada och för kritisk värdering av effekter av olika åtgärder.

Fokus ligger på strukturella åtgärder för att uppnå jämlikhet i hälsa vilket förutsätter ett samhälls- och befolkningsperspektiv i folkhälsoarbetet. Då folkhälsan påverkas och beror på faktorer som ligger utanför hälso- och sjukvårdens ram ses folkhälsoarbetet som tvärsektorielt och hälsans bestämningsfaktorer blir centrala (Cernerud m.fl. 2009:8).

**Bild 1. Hälsans bestämningsfaktorer utifrån Whitehead & Dahlgrens modell, illustrerad för Strömstads kommun**



Modellen för hälsans bestämningsfaktorer skapades av Whitehead m.fl. för att ge en bild av relationen mellan individen, samhälleliga strukturer, människans livsvillkor och hälsans utveckling. Individen påverkas av samhällets struktur som i sin tur påverkas av ekonomisk politik, miljöpolitik, arbetsmarknadspolitik och tillgång till välfärd såsom skola eller socialtjänst (2001:313). Då Västra Götalandsregionens folkhälsoavtal med kommunerna kräver folkhälsovetenskaplig kompetens är det rimligt att anta att folkhälsostrategerna där bygger sin kunskap på denna gemensamma bas (VGR 2).

Den yrkesorienterade professionalismen utgör en del i analys-schemat (Tabell 1). Med stöd i Evetts (2014:43) beskriver analys-schemat

hur kunskapen i en yrkesorienterad professionalism formas genom utbildning och i professionella forum, att den är gemensam och kommer inifrån yrkesgruppen. Jag har använt Cernerud m.fl. (2009:8) för att lägga in den kunskapsbas som den folkhälsovetenskapliga utbildningen står för. I denna ses folkhälsa som påverkad av samhällsstrukturer och fokus ligger på jämlikhet i hälsa. Målgruppen är befolkningen och en hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa är i centrum. Med stöd i Evetts (2014:43) beskriver analys-schemat också hur arbetssätten i en organisatorisk professionalism formas i professionella sammanslutningar och bygger på yrkesgrup-pens kunskapsbas. Detta ger i en organisatorisk professionalism kontroll över arbetssätt och prioriteringar. Det finns också en stark gemensam identitet kopplad till gruppens kunskap och praktik.

**Tabell 1. Yrkesorienterad professionalism**

<p><b>Kunskap</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemensam kunskapsbas som bygger på kunskap från yrkesgruppen själva</li> <li>- Formad genom utbildning och i professionella forum</li> <li>- Legitimerad av omgivande samhälle (Evetts 2014:43)</li>   <li>- Folkhälsa som påverkad av samhällsstrukturer och be-folkningen som målgrupp</li> <li>- Fokus på jämlikhet i hälsa och hur klyftor mellan olika grupper kan minska</li> <li>- En hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa (Cernerud m.fl.)</li> </ul>
<p><b>Arbetssätt</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbetssätt och målbild för arbetet formas i professionella sammanslutningar</li> <li>- Arbetssätt och målbild bygger på yrkesgruppens kunskapsbas</li> <li>- Kunskapen ger kontroll över arbetssätt och priorite-ringar (Evetts 2014:43)</li> </ul>

Analys-schemat används för att undersöka i vilken utsträckning folkhälsostrategierna har en folkhälsovetenskaplig bas och om de använder den för att legitimera sitt yrke. Eller legitimerar de rollen utifrån andra aspekter? I nästa stycke beskrivs organisationsorienterad professionalism vilken också kan tänkas påverka och ge legitimitet till folkhälsostrategyrket.

## **Organisationsorienterad professionalism**

Här beskrivs olika former av organisationsorienterad professionalism och hur kunskap och arbetssätt relaterar till varandra inom dessa. Den organisationsorienterade professionalism-diskursen tas med eftersom mitt syfte bygger på en förmodan om att folkhälsostrategierna bygger en del av sin professionella legitimitet utifrån organisatoriska aspekter. Jag har valt att dela upp den organisatoriska professionalism i manageriell och nätverkande. Denna uppdelning syftar dels till att förtydliga att det finns flera sätt att prata om organisationsorienterad professionalism då det traditionellt ses som styrt av en marknadslogik. Uppdelningen motiveras också av att jag vill undersöka empiriskt om marknadsorienterad eller nätverksorienterad professionalism formar folkhälsostrategierna på olika sätt och skapar olika spänningar och synergieffekter i relation till den yrkesorienterade professionalism.

Evetts talar om professionalism som en diskurs och menar att den har förändrats från att i huvudsak ha baserats på yrkesvärden och yrkeskunskap som kommer inifrån professionen till att idag i högre utsträckning formas av organisatoriska värden och praktiker. Hon kallar detta för organisationsorienterad professionalism. Den organisationsorienterade professionalism stys av faktorer utanför professionen och innebär inverkan från managerialism, marknadslogik, och byråkrati (Evetts 2014:40–44). Noordegraaf m.fl. uttrycker detta som att formen för professionellt arbete kommit att bli mer beroende av den omgivande kontexten än av yrkesgruppens egna värden och kunskap. De menar också att den nya professionalism-diskursen har skapat nya grupper av professionella såsom managers, controllers och

strategier. De kallar denna grupp för "organizational professionals" (2014:22–25).

## Organisationsorienterad professionalism - manageriell

Här beskrivs organisationsorienterad professionalism utifrån ett managerialistiskt, marknadsmissigt perspektiv. Det vanligaste sättet att betrakta organisationsorienterad professionalism är att se det som styrt av en *marknadslogik*. Evetts diskuterar hur denna logik i stor utsträckning kommit att styra professionellt agerande och vad som ses som legitimt. Den yrkesmässiga *kunskapen* ersätts i det här perspektivet med en marknadsmissig, ekonomisk logik och yrkesgrupper bygger sina *arbetsätt* och legitimerar sin roll utifrån denna logik. Professionalism kommer i allt högre grad att förknippas med fenomen som *kvalitetskontroll, kundnytta, effekt- och prestationsmätningar, granskningar, målstyrning och standardisering av arbetsrutiner*. Denna organisatoriska professionalism diskurs innebär enligt Evetts ofta en konflikt med mer yrkesmässiga värden (2014:40–44). Noordegraaf talar om en avprofessionalisering av mer klassiska yrken (2007:769). Men den nya professionalism diskursen behöver inte bara stå i polemik till en yrkesorienterad professionalism diskurs – de kan också i vissa fall ge synergieffekter. Evetts beskriver bland annat hur ökad organisatorisk styrning och extern reglering kan leda till bättre transparens och att den organisationsorienterade professionalism kan föra med sig bättre HR- och rekryteringsprocesser som stärker yrkesmässiga värden. Den kan också föra med sig en ökad medvetenhet om frågors komplexitet och flerdimensionella karaktär (2014:46–48).

Den manageriella organisationsorienterade professionalism utgör en egen del i analys-schemat (Tabell 2). Med stöd i Evetts (2014:40–44) beskriver analys-schemat hur organisationsorienterad manageriell professionalism bygger på kunskap som hämtas från en marknadslogik. Arbets-sätten här handlar kommer att handla om *målstyrning, effekt- och prestationsmätningar, granskningar och kundnytta*.



**Tabell 2. Organisationsorienterad manageriell**

<b>Kunskap</b>	Bygger sin kunskap utifrån en marknadslogik
<b>Arbetsätt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Att jobba med mål- och resultatstyrning</li> <li>- Att ta fram effekt- och prestationsmätningar</li> <li>- Granskningar</li> <li>- Kvalitetskontroll</li> <li>- Kundnytta</li> <li>- Standardiserade arbetsrutiner</li> </ul> <p>(Evetts 2014:42-44)</p>

Enligt Noordegraaf m.fl. är strategier i offentlig förvaltning en yrkesgrupp som kan ses som en del av denna organisationsdiskurs (2014:24). Stämmer det bara för de strateger Noordegraaf undersökt eller bygger även folkhälsostrategerna en del av sin legitimitet på en mer marknadsorienterad professionalism?

### **Organisationsorienterad professionalism - nätverkande**

Här beskrivs organisationsorienterad professionalism utifrån ett nätverkande perspektiv. Noordegraaf m.fl. (2014:22-25) menar att det är vanligt att kontrastera yrkesorienterad professionalism (professionella fält med dominans över kunskapsbas och praktik) med manageriell organisationsorienterad (där marknadslogiker styr och formen för arbetet blir beroende av den omgivande kontexten). De föreslår ett nytt sätt att se på organisationsorienterad professionalism nämligen *connective professionalism*–här översatt till *nätverkande professionalism*.

De menar att strateger som fötts ur en organisationsorienterad professionalismiskurs envist kommer försöka vinna dominans över sitt yrkesområde likt klassiska professioner men att de utifrån uppdragets

karaktär och samhällets föränderlighet kommer att mötas av komplexitet, tvetydighet och beroende av andra aktörer. Särskilt inom offentlig förvaltning där värdekonflikter är ständigt närvarande. De kallar detta för en fragmenterad professionalism. Noordegraaf m.fl. menar att strategerna skapar mekanismer för att bygga professionella fält trots beroenden och tvetydigheter genom att fokusera på relationsskapande och praktiskt hanterande av situationer (2014:25).

Strategen bygger utifrån ett "*nätverkande perspektiv*" sin professionalitet på att kunna organisera relationer och samverka mellan och över organisatoriska gränser. Motsvarigheten till yrkesmässig kunskap eller ekonomiska logik blir i det här fallet kunskap som byggs upp utifrån erfarenhet och praktiskt hanterande av situationer. Genom dessa organiseras relationer mellan strateger som medlemmar av ett fält samt mellan strateger och andra aktörer såsom personal, klienter, medborgare eller externa nyckelpersoner. Men de fungerar även som länk i att överbrygga olika aktörers kunskapssyner och olika sätt utföra arbete (ibid.: 2014:34). De behöver därmed kunna förhålla sig till olika och ibland krockande värden såsom kvalitet-effektivitet eller autonomi-kontroll (Noordegraaf 2015:187). De arbetssätt som yrkesgruppen bygger upp kommer att handla om att strukturera upp arbetsprocesser och få med sig viktiga aktörer i lösningen av gemensamma utmaningar. Professionellt agerande handlar om att säkra kontakter med nyckelpersoner snarare än att vinna dominans över ett yrkesområde (Ibid:201–203). Strategen behöver också kunna analysera ett problem utifrån olika perspektiv och kunna presentera analysen på ett trovärdigt sätt i olika forum (Noordegraaf m.fl. 2014:25). En strateg bygger i detta perspektiv sin professionalitet på att vara en *analytiker, organisatör, social problemlösare, innovatör och nätverksbyggare* (ibid.:25). Strategen får legitimitet genom att vara drivande och ta ansvar för processer snarare än att redogöra för sitt arbete. (Noordegraaf 2015:201–203).

Organisationsorienterad nätverkande professionalism utgör en del i analys-schemat (Tabell 3). Analys-schemat beskriver hur *organisationsorienterad nätverkande professionalism* bygger på *kunskap som formas i praktiskt hanterande av situationer och relationer*. *Arbets-sätten* handlar om relationsskapande det vill säga att *vinna förtroende hos nyckelpersoner, att organisera relationer över organisatoriska gränser, att fungera som en brygga mellan kunskapssyner och arbets-sätt, att hålla i arbetsprocesser, att kunna analysera från olika perspektiv och att bidra till problemlösning* (Noordegraaf m.fl. 2014; Noordegraaf 2015).

**Tabell 3. Organisationsorienterat nätverkande**

<b>Kunskap</b>	Bygger sin kunskap på praktiskt hanterande av situationer och relationer
<b>Arbets-sätt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Att vinna förtroende hos nyckelpersoner</li> <li>- Att organisera relationer och samverkan över organisatoriska gränser</li> <li>- Att fungera som en brygga mellan kunskapssyner, värderingar och arbets-sätt</li> <li>- Att analysera och utreda från olika perspektiv och presentera analysen på ett trovärdigt sätt</li> <li>- Att bidra till problemlösning</li> <li>- Att hålla i arbetsprocesser</li> </ul> <p>(Nordegraaf m.fl. 2014:25&amp;34; Nordegraaf 2015:201-203)</p>

Studien ämnar undersöka om folkhälsstrategen är en av de organisatoriska professionella som får professionell identitet genom nätverkande.

De olika professionalismiskurserna bildar tillsammans ett analys-schemat för kunskap och arbets-sätt (Tabell 4).



## 4. Metod

I denna del redogörs för hur studien har utformats utifrån metodval, databearbetning, urval och etiska aspekter. Resultatet har arbetats fram i viss växelverkan mellan teori och empiri. Då jag som skriver den här uppsatsen har jobbat som folkhälsosstrateg under åtta år har jag detta perspektiv med mig. Samtidigt är förförståelsen uppblandad med teorier kopplat till offentlig förvaltning vilket påverkat vilka fenomen jag har valt att fokusera på och hur analyschemat kategoriserats upp. När empirin började samlas in har även det som framkommit där fått styra underkategorier i resultatet.

Uppsatsen lutar åt en ontologisk utgångspunkt där det inte finns någon objektiv verklighet utan där verkligheten ses som konstruerad. Det innebär att vad som betraktas som professionellt eller vilka som anses utgöra en profession kan ses som en social konstruktion. Genom att fånga in folkhälsosstrategers berättelser om sin roll vill jag få en ökad förståelse för hur de konstruerar och legitimerar sin profession och vilka professionella diskurser de förhåller sig till när de gör detta.

### Metodval - intervjuer

Som undersökningsmetod valdes intervjuer för att fånga upp strategernas berättelser om sin yrkesroll och hur de genom sina berättelser konstruerar och legitimerar sin profession. Kvale menar att kvalitativa forskningsintervjuer kan fånga upp meningen hos viktiga teman i respondentens livsvärld och hennes relation till denna (1997:34). Czarniawska menar att intervjun är både ett tillfälle att locka fram berättelser och att få en bild av den dominerande diskursen. Det människor säger i intervjun är dock alltid tolkningar av världen (2014:49-50).

Tabell 4. Analysschema

	Yrkesorienterad professionalism	Organisationsorienterad professionalism	Nätverkskande
<b>Kunskap</b> Vad de vet	Bygger på kunskap från yrkesgruppen själva Formad genom utbildning och i professionella forum Legitimerad av omgivande samhälle (Everts 2014:43)	Bygger sin kunskap utifrån en marknadslogik	Bygger sin kunskap på praktiskt hanterande av situationer och relationer
<b>Arbets sätt</b> Hur de arbetar	Arbets sätt och målbild för arbetet formats i professionella sammanslutningar Arbets sätt och målbild bygger på yrkesgruppens kunskapsbas Kunskapen ger kontroll över arbets sätt och prioriteringar (Everts 2014:43)	Att jobba med mål- och resultatstyrning Att ta fram effekt- och prestationsmätningar Granskningar Kvalitetskontroll Kundnyttia Standardiserade arbetsrutiner (Everts 2014:42-44)	Att vinna förtroende hos nyckelpersoner Att organisera relationer och samverkan över organisatoriska gränser Att fungera som en brygga mellan kunskapsnytt, värderingar och arbets sätt Att analysera och utreda från olika perspektiv och presentera analysen på ett trovärdigt sätt Att bidra till problemlösning Att hålla i arbetsprocesser (Nordegraaf m.fl. 2014:25&34; Nordegraaf 2015:201-203)

ala folkhälsonätverk för yrkesgruppen som kan antas forma rollen i liknande riktning (SKL 1). Det finns också andra regioner som likt Västra Götalandsregionen har avtal med kommunerna om folkhälsoarbetet (Region Örebro Län 1). Då jag själv har jobbat som folkhälsostrateg i två olika kommuner i Västra Götalandsregionen blir jag del av den förståelseram som formas i yrkesgruppen. Fördelen är att jag lätt kan sätta mig in i deras verklighet, nackdelen skulle kunna vara att jag formats så mycket av min egen erfarenhet av arbetet att det styr vad jag fångar upp från intervjuerna. Denna medvetenhet har jag dock haft med mig i såväl intervjuer som analysfas och försökt ta hänsyn till.

Sammantaget intervjuades åtta folkhälsostrateger för uppsatsen. Urvalet är strategiskt för att i så stor utsträckning som möjligt få en variation i målgruppen. Variationen har gjorts utifrån geografi, kommunstorlek samt hur länge strategerna jobbat i yrket. Den geografiska spridningen har gjorts utifrån uppdelning i hälso- och sjukvårdsnämnder i Västra Götalandsregionen. En eller två strateger har intervjuats från varje hälso- och sjukvårdsnämnd. Antal år i yrket varierar från några få till upp emot 30 och kommunstorleken varierar från mindre än 10 000 invånare till över 500 000 invånare. Syftet är inte att få en bild av om det skiljer sig utifrån storlek på kommun eller antal år i yrket utan att redovisa en så rättvisande bild som möjligt.

I studien har ett ganska litet urval gjorts eftersom det tidigt fanns en mättnad i materialet. Det har varit möjligt att få mycket material från få fall. Intervjuerna har i regel uppgått till mellan 1,5–2 timmar där varje intervju resulterade i ett transkriberat material i storleken 20–40 sidor.

## **Analys av materialet**

Analysen av materialet har inspirerats av kvalitativ innehållsanalys vilket enligt Bergström & Boréus handlar om att hitta kategoriseringar och mönster i ett material (2012:50). Analysen har gjorts manuellt och

utgått från analys-schemat. Samtidigt har det funnits en öppenhet för nya kategorier i relation till studiens frågeställningar.

Som första steg lästes det transkriberade materialet igenom. Sedan söktes efter meningsbärande enheter - det vill säga meningar eller fraser som innehöll information som var relevant för studiens frågeställningar och/eller passade med analysramens teman. I linje med den innehållsanalys Bergström & Boreus beskriver är det i huvudsak det manifesta som eftersökts, det vill säga det som uttrycks explicit (ibid.:51). Exempelvis var ett tema i analys-schemat "*en hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa*". De meningsbärande enheter som explicit innehöll ord som hälsofrämjande och förebyggande eller som strategernas själva konnoterade hit samlades i ett första steg ihop. Exempelvis kopplade strategerna ihop hälsofrämjande med KASAM (Känsla Av Sammanhang, ett begrepp som används inom det salutogena perspektivet på hälsa och syftar till att fånga in hur känslan av sammanhang kan påverka hur människor hanterar påfrestande situationer). Ett annat exempel är en meningsbärande enhet där en respondent diskuterar indikatorer i mätningen av en prestation, vilket tillfördes temat "*att ta fram effekt – och prestationsmätningar*". Samtidigt har det manifesta också som Bergström & Boreus uttrycker det, använts för att komma åt det inte fullt sagda (ibid.:51). Strategerna säger inte själva att de är en del av en organisatorisk professionalismiskurs men deras uttalanden kan tolkas in i olika teman som härrör till olika diskurser. Som andra steg kondenserades de meningsbärande enheterna under analys-schemats teman och utifrån de nya teman som inkommit. Slutligen formulerades dessa till texter och i de fall där nya teman dykt upp; rubriker.

## Etiska aspekter

Studien är genomförd med så stor hänsyn som möjligt till grundläggande etiska riktlinjer för forskning: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Informationskravet



innebär att de personer som skall delta i en studie informeras om studiens syfte, vilka villkor som gäller för deras deltagande samt att deltagandet är frivilligt och att de när som helst kan avbryta sin medverkan (Vetenskapsrådet 2010:2). Detta togs i regel upp i den första kontakten med respondenterna i samband med att samtycke inhämtades. Konfidentialitetskravet handlar om att deltagarna ska ges möjlighet att vara anonyma i forskningen. I den här studien har kommuner och deltagare avidentifierats. Det innebär att professionella nätverk eller namn på kommuner kallas för X-nätverket, eller X-kommun.

## 5. Resultat och analys

Här presenteras resultat och analys av intervjustudien. Kapitlet är strukturerat utifrån analyschemats olika delar.

### Yrkesorienterad kunskap

Här beskrivs hur folkhälsstrategerna i linje med yrkesorienterad professionalism har en gemensam kunskapsbas formad utifrån folkhälsovetenskaplig utbildning och i gemensamma professionella forum. Resultatet visar vidare att den gemensamma kunskapsbasen har stor överensstämmelse med definitionen av folkhälsoämnet som svenska högskolor som bedriver undervisning i ämnet tagit fram. I denna ses folkhälsa som påverkat av samhällsstrukturer och fokus ligger på jämlikhet i hälsa. Samtidigt som det finns en gemensam kunskapsbas finns också fragmentering i kunskapsbasen som grundar sig i folkhälsofrågans bredd och det faktum att strategerna bygger upp kunskap utifrån kontexten de befinner sig i. Bilden är också att folkhälsovetenskaplig kunskap är dåligt legitimerad i det omgivande samhället.

### Formad genom utbildning och i professionella forum

Ett tema i analyschemat är *yrkesorienterad kunskap som formas genom utbildning och i professionella forum*. Av respondenterna som intervjuats i studien har de flesta gått en folkhälsovetenskaplig utbildning och menar att de fått med sig folkhälsovetenskapliga perspektiv därifrån som de har med sig i sin yrkesroll. Utbildningen verkar även i viss utsträckning ge redskap i strategiskt arbete, såsom kunskaper i att analysera statistik eller i processledning. En strateg uttalar sig om kunskapen från den folkhälsovetenskapliga utbildningen:

Jag tänker ju att jag utgår väldigt mycket från vad vi fick lära oss på utbildningen [...] när jag läste så handlade det väldigt mycket om genusperspektiv, alltså jämställdhet, mänskliga rättigheter överlag, alltså jämlikhet. Hur olika perspektiv samvarierar med varandra.

En annan viktig källa för kunskaps- och erfarenhetsutbyte som omtalas av samtliga aktörer är professionella nätverk med folkhälsostrateger i närliggande kommuner eller stadsdelar. Bilden är att dessa nätverk är en del i att forma både innehållsmässig kunskap och mer strategisk kunskap för genomdrivandet av folkhälsofrågan. Gemensamma folkhälsokonferenser, utbildningsdagar och kurser anordnade av regionala eller nationella folkhälsoaktörer uppges som ytterligare källor för kunskapsinhämtning. En strateg beskriver hur hen utvecklar sin kunskap:

Det handlar ju väldigt mycket om att åka på konferenser och utbildningsdagar med olika inriktning. Att hänga med inom olika områden. Att träffa mina kollegor i dels X-nätverket och dels Y-nätverket för att dryfta olika områden och förstå vart är det på väg eller borde vara på väg.

De folkhälsoavtal som skrivs mellan kommunerna och regionen formar också kunskapen om vad som är folkhälsa och hur folkhälsoarbete ska bedrivas. En annan strateg beskriver detta:

Jag tänker att mitt uppdrag på ett plan handlar om att bidra till att våra invånare får en bättre hälsa och bättre livsvillkor. Det är på något sätt det stora och utifrån det som står i avtalet med hälso- och sjukvårdsnämnden.

Folkhälsostrategernas kunskapsformering ter sig dock inte så enkel att den enbart sker gemensamt i professionella sammanhang. Bilden är mer fragmenterad. En stor del av kunskapen byggs upp i den lokala kontext strategerna befinner sig i. Flera nämner också konferenser och kurser som ligger utanför folkhälsosammanhang och lyfter kunskapsbehov som inte alltid ges i folkhälsosammanhang exempelvis administrativ teknik, offentlig förvaltning, kommunikation eller ledarskap. En stor del av kunskapen söker sig strategerna fram till utifrån de arbetsområden som blir aktuella i den specifika kommunen. Den kunskap

som byggs upp utifrån kontexten kommer att tas upp mer ingående i stycket om organisationsorienterad kunskap.

## Gemensam och fragmentiserad kunskapsbas

Ett tema i analys-schemat är gemensam kunskap som kommer från yrkesgruppen själva. Under tolkningen av intervjuerna framträder flera gemensamma drag i respondenternas kunskapsbas och i hur de väljer att rama in och skapa lösningar på det samhällseliga fenomenet folkhälsa. Dessa kan kopplas till en folkhälsovetenskaplig grund. De delar en övergripande syn på vad folkhälsa är och begrepp som jämlikhet, social hållbarhet, generella insatser, hälsofrämjande och befolkningsinriktning är återkommande. En respondent beskriver den bas på vilken hen grundar sitt arbete:

Jag skulle säga att jag känner mig väldigt grundad i folkhälsovetenskapen som jag fick med mig från grundutbildningen och mastern kring faktorer som påverkar hälsan, det här med hälsofrämjande, förebyggande, alltså dom här perspektiven och nivåerna man kan jobba på och så där. Generell nivå eller så. Så jag känner mig väldigt bekväm i att använda de uttrycken och jag ser också att det ofta passar in att prata utifrån det och att vi vill vara tydliga kring att vi ska veta om det här är en riktad insats eller är det en generell insats.

Även om det finns delar i kunskapsbasen som delas mellan strategerna finns det också delar i kunskapsbasen som skiljer sig från strateg till strateg. En viktig del av strategernas kunskap är den de bygger upp utifrån sin kontext. Det kan handla om vilka personer som är lämpliga att vända sig till, hur kommunen är uppbyggd i verksamhetsområden eller hur hälsoläget ser ut i just den här kommunen. Detta kommer att behandlas djupare i stycket om organisatorisk kunskap. Folkhälsans breda karaktär bidrar också till kunskapsfragmentering. Beträktad utifrån sina bestämmningsfaktorer kan folkhälsan påverkas av en mängd olika aktörer och områden. En strateg beskriver folkhälsofrågans vidd:

ytterst när man rör sig i hela kommunen kan ju nästan vad som helst vara folkhälsa och nästan allt skulle kunna hamna på en sän här tjänst.

Utifrån denna bredd framträder en bild där folkhälsostategerna bygger upp kunskap utifrån olika kunskapsområden som kan knytas till folkhälsa och social hållbarhet. Dessa områden återkommer i flera kommuner och bilden är att strategerna formar varandra i sin syn på vilka områden som ingår under ett folkhälsovetenskapligt 'paraply' och vilka som inte gör det. Områden som nämns återkommande under intervjuerna är suicidprevention, föräldrastöd, trygga och goda uppväxtvillkor, drogförebyggande, psykisk hälsa, trygghet- och säkerhet, våld i nära relationer, ökat arbetsdeltagande, demokratiutveckling, tillgänglighet, kost, fysisk aktivitet, hälsa i samhällsplaneringen och behörighet till gymnasieskolan. Utifrån prioriteringar i kommunen och beroende på om det finns andra anställda för att jobba med frågor ser det olika ut i kommunerna vilka frågor som folkhälsostategen är mest insatt i. En strateg beskriver prioriteringsdilemmat det kan innebära när många områden kan anknytas till folkhälsa:

Det är väl både det jag tycker väldigt mycket om med arbetet och det som alltid är farhågan när man jobbar med folkhälsa. Eftersom folkhälsa är så brett kan alla säga, det känner du säkert väl igen; 'Ja men det här är ju folkhälsa'. Det är många som har idéer om att det här borde du jobba med i det här. Och det är ju jätteroligt tänker jag, om man väljer att se det som att det är någon som har ett intresse och vill att man ska vara med på olika sätt och samarbeta liksom. Men om man tänker att vi behöver fokusera [...] då tänker jag att det är viktigt att hitta några hjärtefrågor.

Den kunskapsbas som ändå finns gemensam mellan strategerna överensstämmer väl med den definition av folkhälsoämnet som svenska högskolor tagit fram. Nästkommande stycken kommer att gå mer djupt in på denna kunskapsbas. Rubrikerna som följer är hämtade från analys-schemat en som i sin tur är hämtade från högskolornas definition av ämnet. Det har även framkommit nya teman utifrån intervju-materialet som bildar egna rubriker.

## Folkhälsa som påverkad av samhällsstrukturer och befolkningen som målgrupp

Ett tema i analys-schemat är folkhälsa som påverkad av samhälls-strukturer och befolkningen som målgrupp. En bild som framträder tydligt hos respondenterna är just den av ett folkhälsoarbete som handlar om att påverka samhälleliga strukturer och skapa förut-sättningar för en god hälsa snarare än att fokusera på individens hälsa. Det är befolkningen, exempelvis invånarna i en kommun eller en stads-del som är målgruppen för arbetet och inte enskilda individer eller kommunens personal. En respondent kommer in på detta:

Ja, mitt uppdrag det är ju att jobba för folkhälsan i kommunen och då handlar det inte om att jobba på en individnivå utan det handlar om att jobba på en befolkningsnivå

Kopplat till detta handlar folkhälsoarbete inte i första hand om att på-verka levnadsvanor – det vill säga hur en person äter, motionerar eller konsumerar alkohol. Det handlar främst om att skapa förutsättningar för ett gott liv. Här lyfts hälsans bestämning-faktorer upp som ett åter-kommande tema - folkhälsan påverkas av hur samhället skapar livs-förutsättningar för människor genom uppbyggnad av trygghetssystem, bostadsförsörjning eller en hälsofrämjande skola.

Alltså det är ju ren kunskap om hur... alltså hälsans bestämning-faktorer litegrann. Hur hänger det ihop, varför blir det som det blir?

Men den påverkas också av övergripande strömningar som globalisering, individualisering och urbanisering. "Health in all policies" är också ett återkommande begrepp kopplat till detta – folk-hälsoperspektivet ska genomsyra alla policys, beslut och verksamheter i den kommunala organisationen. Flera respondenter är inne på detta:

Ett bra folkhälsoarbete heter inte folkhälsoarbete, det är integrerat i allt man gör och alla policydokument har aspekterna av människorna. Man utgår från människorna i planeringsarbete och i sina beslut.

Det ska vara så inbyggt, kunskapen ska vara så spridd att man klarar av att väva in det i den dagliga verksamheten alldeles själv

## Fokus på jämlikhet i hälsa och på hur klyftorna mellan grupper kan minska

Ett tema i analys-schemat är fokus på jämlikhet i hälsa och hur klyftorna mellan olika grupper ska minska. Jämlikhet och områden som mänskliga rättigheter, diskrimineringsgrunder och jämställdhet är återkommande hos respondenterna. Här är det övergripande temat att människor oavsett kön, funktion, etnicitet, sexualitet, könsidentitet, klass, ekonomisk situation eller trosuppfattning har rätt till goda förutsättningar och ett gott liv. Att tänka i ett folkhälsoperspektiv blir att reflektera över människors olika förutsättningar. En respondent beskriver hur hen tänker i sitt arbete när hen exempelvis ska fördela medel till projekt eller skriva svar på en remiss:

Vilka är de svaga grupperna? Vilka är de starka grupperna? Finns det skillnad på kön? Diskrimineringsgrunderna har för mig blivit mer och mer viktiga, att hela tiden liksom checka av, finns det skillnader utifrån de grunderna.

Dessa perspektiv hänger ihop med en syn på folkhälsan som ojämnt fördelad mellan olika grupper i samhället. Synen är att om fler politiska beslut och verksamheter utgår från människors förutsättningar går det att påverka skillnaderna i hälsa mellan olika grupper i samhället. Fokus ligger på hur maktojämlikheter kan utjämnas och hur delaktighet och inflytande kan främjas. En respondent beskriver hur folkhälsoarbetet i hens kommun handlar om detta:

Frågorna finns på dagordningen på ett helt annat sätt idag, att man pratar om det. I X kommun har vi ju mål där politikerna säger att X-kommun ska vara en jämlik kommun och att skillnaderna i hälsa och livsvillkor ska utjämnas. Det är helt fantastiskt, att man på politisk nivå och som det mest prioriterade sätter såna mål, det blir ju en otrolig skjuts i frågan.

En annan respondent ger exempel på ett arbete som syftar till att minska skillnader i livsvillkor och hälsa:

Fritidsbanken är en verksamhet som startade i X-kommun som handlar om att låna ut utrustning och det är ju utifrån ett jämlikhetsperspektiv

egentligen. Alla ska få möjligheter att bedriva... Och det är dyrt med utrustning och då ska man kunna låna ut, ungefär som ett bibliotek - att låna något i 14 dagar för att pröva eller kunna delta. [...] Och det är ett folkhälsoperspektiv alltså, att få in ett jämlikhetstänkande i ett föreningsliv, för många bygger det ju väldigt mycket på föräldrarnas förmåga att ha råd att skaffa grejer för att kunna delta i många idrotter.

## En hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa

Ytterligare ett område i analys-schemat är en hälsofrämjande och förebyggande syn på hälsa. Detta är också ett tydligt framträdande tema hos respondenterna. I första hand vill strategerna driva ett hälsofrämjande perspektiv. Det handlar om att fokusera på faktorer som stärker hälsan, snarare än att försöka lösa problem eller sjukdomstillstånd. En respondent beskriver detta:

Min roll är ju där att få det så mycket hälsofrämjande som möjligt, så jag ser ju det som min funktion där att jag inte ska hamna i allt för mycket problemfokusering och eländesområden

En förebyggande syn på hälsa förekommer också och går till viss del in i det hälsofrämjande perspektivet. Här handlar det om att undanröja sådana faktorer som kan göra en person sjuk. Kopplat till hälsofrämjande och förebyggande finns en syn på där hälsa inte bara är frånvaro av sjukdom. Hälsa handlar också om aspekter som välmående, trygghet och sociala sammanhang. Här lyfts begreppet KASAM (Känsla Av Sammanhang) upp. En persons förutsättningar att begripa och hantera sitt liv och sin omgivning samt att uppleva meningsfullhet påverkar förmågan att klara stressiga situationer. En strateg beskriver:

Jag tänker ju att KASAM är ju grunden för hela det här arbetet på något sätt, även om det kan sägas vara en ideologi eller om man nu ska kalla det för någonting så är det ju ändå, det är ju där jag hämtar min energi på något sätt. Att jag tänker men ok, dom måste uppleva det som hanterbart, eller hur? Alltså det är så man bemöter människor, ja men är det inte hanterbart så är det kanske ganska kört just nu...meningsfullt och begripligt alltså dom här tre begreppen, och känslan av sammanhang. Jag tror att känslan av sammanhang på något sätt är folkhälsans grundbult



## Social hållbarhet och folkhälsa som en investering

Något som inte fanns med i analys-schemat men som framkommit som ett tema utifrån intervjumaterialet är social hållbarhet och ett socialt investeringsperspektiv. Dessa begrepp lyfts upp återkommande och kopplas ofta ihop. Människors hälsa ses i hållbarhetsperspektivet som en resurs i ett samhälles utveckling vilket en strateg resonerar om:

Vi pratar om hållbar utveckling på ett helt annat sätt där vi ser att hur vi mår och våra livsvillkor påverkar hela samhällsutvecklingen, så det tror jag att det handlar mycket om det. Att de sociala frågorna i stort är på agendan på ett helt annat sätt idag än vad de var för 15 år sedan

Social hållbarhet och ett socialt investeringsperspektiv kopplas också ihop med en hälsofrämjande syn på hälsa. Om kommunen sätter människors hälsa i första hand och väljer att satsa på insatser som främjar hälsan eller som förebygger i ett tidigt stadium ses detta som en investering i ett samhällsperspektiv. Detta kan göra att kommunen och andra samhällsaktörer såsom hälso- och sjukvård eller rättsväsende får färre akuta problem att hantera såsom sjukdomar eller utanförskap. Det kan också kopplas samman med folkhälsoarbetets långsiktiga karaktär. Resultatet av en folkhälsoinsats kanske blir synligt först många år eller decennier efter insatsen har gjorts. En strateg pratar om hur kommunerna behöver bli bättre på långsiktiga sociala investeringar:

Jag tänker just det här, ja men det här som man kallar socialt investeringsperspektiv. När man satsar tidigt; man kanske satsar på att stötta sexåringar och deras föräldrar. Och så betyder det i en normalgrupp på 10 personer att det kanske är en som faller ut sen för att man satsade upp lite extra där, istället för om man inte hade satsat, då hade det varit 4 som fallit ut. Och då tänker jag att självklart är kostnaden, om det hade varit fyra, så himla mycket större både vad gäller livskvalitetsnivå och samhällsekonomiskt. Vi måste kunna se det; ok det var en puckel här, här satsade vi pengar, men vi räknade hem det här, om ex antal år. Alltså lite mer ett investeringsperspektiv än ett kostnadsperspektiv.

## Generella insatser

Ytterligare ett tema som framkommer under tolkningen av intervjuerna är generella insatser. Folkhälsoarbetet ska i första hand vara generellt, det vill säga nå alla i befolkningen – snarare än riktat till specifika riskgrupper i befolkningen. Att ha generella insatser ger enligt folkhälsovetenskapen bäst effekt eftersom de når en större målgrupp. Sedan kan den generella insatsen ändå ge extra stöd åt vissa grupper, så att skillnader i förutsättningar minskar. En strateg berättar om detta:

Proportionell universalism, det är det bästa begreppet som finns, nästan bättre än hälsofrämjande... hahaha. Jag gillar det. Det är det här med att man ska ge till alla men också kunna rikta insatser där dom bäst behövs.

Strategen pratar om proportionell universalism och beskriver det också som att åtgärderna bör vara universella men bör anpassas både i omfattning och utformning till de som har störst behov. Ett exempel som ges på proportionell universalism är föräldrastöd i form av en familjecentral där verksamheten riktar sig till alla, men där personalen kan ge extra stöd till familjer i behov av det.

## Kunskapssynens legitimering i det omgivande samhället tveksam

Ett tema i analys-schemat är att kunskapssynen i en yrkesorienterad professionalism är legitimerad av det omgivande samhället. Detta verkar inte vara gällande för folkhälsoyrkets kunskapssyn. Även om den bild som framträder utifrån intervjumaterialet är att folkhälsostrategerna bär på en gemensam kunskapsbas och ett gemensamt sätt att rama in fenomenet folkhälsa ter sig denna kunskap inte alltid förankrad hos andra kommunala aktörer eller i det omgivande samhället. En respondent reflekterar över hur hen behöver förklara sin kunskap för andra:

När jag valde den här utbildningen så kände man väl också att, det är klart att det inte kommer bli lätt, för då hade man ju valt någonting annat. Nä, men någon legitimeringstjänst liksom, där man hade sin legitimation

eller någonting. Där man inte behöver börja varje konversation med; 'Jaha, vad gör du?'. Där jag inte behöver förklara vad jag gör. Men, jag har alltid varit väldigt grundad i att jag är övertygad om att inte bara kan akuta och rehab och jobba när det redan har skett, utan jag är övertygad om att man måste jobba innan det har skett, att komma in tidigt. Och det är väl det som på något sätt och drivit en att, jag tror på det och jag tycker att forskningen också säger det på många olika sätt.

Bilden är att synen på folkhälsa skiljer sig från kommun till kommun. I några kommuner finns uppfattningen att det bara är de aktörer som kommer i kontakt med arbetet som får en viss förståelse. En respondent reflekterar över hur andra ser på hens kunskap:

Jag tror man tänker rätt diffust. Jag tror inte man kan riktigt förstå vad det är. Sen har ju alla sin bild av vad folkhälsa är eller vad jag gör utifrån hur man har blivit inblandad. Det har man ju kunskaper om. Men sen har man ju ingen aning om annat som man inte är inblandad i som jag ägnar mig åt då. Det vet man ju inte något om. Så alla som blir inblandade eller har kopplingar på något sätt förstår ju just det som man har blivit berörd av. Men generellt så tror jag nog att det är få som kan definiera folkhälsa.

En respondent lyfter fram är att folkhälsa ofta förknippas enbart med individuella levnadsvanor som kost, motion och alkohol:

Säger man att man är läkare jag då vet man vad man gör[...] Säger jag att jag är folkhälsosamordnare då är det första man ser kost och motion. Det här har gjort mig väldigt frustrerad; att försöka förklara att det är mycket mer än kost och motion. Jag tror vi fortfarande har en lång väg att vandra.

Alla uttrycker dock inte frustration över andras sätt att se på folkhälsovetenskaplig kunskap. I några kommuner är bilden att det finns en relativt stor kunskap om folkhälsa såväl hos kommunala aktörer som i det omgivande samhället. Bilden är också att det finns en ökande legitimitet för kunskapsynen, vilket en respondent resonerar kring:

När det gäller kommunen här så ses ju vår kunskap [...] som en väldigt värdefull kunskap att ha med i olika processer och där har ju också skett en väldig omvandling från i början av 2000-talet när ingen visste vad man gjorde och undrade vad man höll på med till att nu så blir vi så mycket efterfrågade så att vi till och med får tacka nej. [...] Det är bra och det är ju en framgång i sig att man har nått så långt att man blir efterfrågad istället för att man behöver kila in sig.

Bilden är att detta uppsving i intresset för folkhälsofrågorna hänger samman med kopplingen till hållbarhet. Folkhälsovetenskapens fokus på att skapa förutsättningar för en jämlik hälsa har hittat en naturlig plats i den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet.

Nu har folkhälsovetarnas kunskapsbas beskrivits i ett antal stycken. I en yrkesorienterad professionalism hänger denna samman med och ger dominans över arbetssätt och prioriteringar.

## **Yrkesorienterade arbetssätt**

Här beskrivs hur folkhälsostrategerna i linje med en yrkesorienterad professionalism har en gemensam målbild över vad de vill uppnå som kan kopplas till kunskapsbasen. Samtidigt har de i kontrast till en yrkesorienterad professionalism svårt att vinna dominans över sitt yrkesområde utifrån sin kunskapsbas. Detta grundar sig bland annat i folkhälsofrågans breda och komplexa karaktär, värdekonflikter och strategernas beroende av andra aktörer. Strategerna bygger istället upp arbetssätt som handlar om att vinna gehör för sin fråga. Dessa arbetssätt formas snarare av sin organisatoriska kontext och i praktiskt problemlösande och behandlas därför i stycket om organisatorisk professionalism.

## **Målbild och arbetssätt formas i viss utsträckning i professionella sammanslutningar**

Ett tema i analys-schemat är att arbetssätt och målbild i en yrkesorienterad professionalism formas i professionella sammanslutningar. De forum för erfarenhetsutbyte som i stor utsträckning formar strategernas kunskapssyn bidrar också till att formulera vissa gemensamma riktlinjer och arbetssätt. Det handlar om professionella nätverk mellan kommunerna i regionen samt olika utbildnings- och kunskapsdagar som hålls inom folkhälso-sammanhang. Här diskuteras såväl metoder inom folkhälsoarbetet, hur arbetet ska gå till och vad målbilden är. Denna syn på vad som är bra folkhälsoarbete verkar också

utifrån strategiernas berättelser formas av det folkhälsoavtal som kommunen skriver med regionen.

Samverkansavtalet som vi har skrivit under kan hjälpa mig att få en tydligare roll också. Det är ett hjälpmedel för mig för att kunna styra mer hur tjänsten faktiskt ska se ut. Att det kanske inte blir att jag sitter och klistrar igen kuvert för att skicka iväg reflexer utan det kanske handlar om att jag, som tjänsten egentligen är tänkt, att den ska vara mer strategisk.

Samtidigt är bilden också att en stor del av arbetssätten formas utifrån kontexten och i praktiskt hanterande av situationer. Detta kommer att behandlas djupare under organisatoriska standarder.

## **Gemensam och fragmentiserad målbild för arbetet**

Ett tema i analysens yrkesorienterade del är att arbetssätt och målbild i en yrkesorienterad professionalism bygger på yrkesgruppens kunskapsbas. Vad gäller målbilden finns det en stor samsyn hos folkhälsostrategerna att folkhälsoarbetet är som bäst när folkhälso-perspektivet är så inkluderat i verksamheter, politiska beslut, styr-system och budget att de helst inte ens behöver påminna om det. Det handlar om att arbeta för att andra aktörer ska använda arbetsmetoder och tänka utifrån perspektiv som främjar hälsa och stärker jämlikhet i hälsa och livsvillkor. En strateg beskriver detta:

Ett bra folkhälsoarbete heter inte folkhälsoarbete, det är integrerat i allt man gör och alla policydokument har aspekterna av människorna. Man utgår från människorna i planeringsarbete och i sina beslut.

Denna målbild kan sägas vara kopplat till en folkhälsovetenskaplig kunskapsbas som handlar om att påverka hälsans bestämningsfaktorer och att ett hälsofrämjande perspektiv ska genomsyra policys, politiska beslut och verksamheter. Samtidigt som denna målbild finns växer det också fram en splittrad berättelse om vad som ska uppnås med folkhälsoarbetet. Det finns många sätt på vilka befolkningens hälsa kan

främjas och på vilka jämlikheten kan stärkas. När många faktorer anses påverka folkhälsan och när många kunskapsområden anses ingå under folkhälsoparaplyet leder det till prioriteringar. En kommun satsar exempelvis mer på suicidprevention och en annan på folkhälsa i samhällsplaneringen. Ibland är det strategen själv som påverkar och ibland är det andra aktörer i eller trender i samhället som styr prioriteringarna. Det gör att målbilden för vad som ska uppnås med arbetet kan skilja sig från strateg till strateg. Det är också vanligt att en strateg jobbar med flera olika områden samtidigt och därför har flera målbilder. Det kan handla om att öka inflytandet för barn och unga eller att förebygga stress på arbetsplatser. Även inom de områden som anknyts till folkhälsa kan målbilden bli splittrad eftersom de ofta i sig är breda och komplexa. En strateg diskuterar svårigheten att äga arbetets målbild:

Folkhälsan är komplex, det är så många faktorer som påverkar och kommunen kan påverka en del faktorer, men inte alla. Och samtidigt så får vi ju tänka att ja men om vi kan påverka dom faktorerna som vi kan påverka mot det bättre så, så har vi i alla fall skapat förutsättningar

Det framträder också en något splittrad målbild över hur folkhälsoperspektivet kan implementeras i alla verksamheter och politiska beslut. Den huvudsakliga skiljelinjen handlar om i vilken utsträckning strategerna ska vara ägare av de processer som drivs i folkhälsoarbetet och i vilken utsträckning de ska stötta andra att driva processer. Då dessa arbetssätt i större utsträckning formas i kontexten och praktiskt hanterande av situationer kopplas de till en organisatorisk professionalism och kommer de att behandlas djupare under detta stycke.

För att vinna legitimitet i ett yrkesorienterat professionalismperspektiv och för att yrkesgruppen ska betraktas som professionella utifrån detta perspektiv är det inte bara målbild som ska grunda sig i yrkesgruppens kunskapsbas utan även arbetssätt. Även om det finns vissa gemensamma arbetssätt som grundar sig i en folkhälsovetenskaplig kunskap är bilden även här splittrad. Nästa stycke kommer att behandla detta djupare.

## **Svårigheter att ha kontroll över arbetssätt och prioriteringar utifrån sin kunskapsbas**

Ett tema i analys-schemat är att den praktiska och teoretiska kunskapen i yrkesorienterad professionalism ger kontroll över arbetssystem, arbetssätt och prioriteringar. Folkhälsostategerna försöker i linje med yrkesorienterad professionalism få kontroll över sitt yrkesområde utifrån sin kunskapsbas. Den gemensamma målbilden för arbetet handlar om att den folkhälsovetenskapliga kunskapen ska utgöra grund för prioriteringar och arbetssätt. Skillnaden jämfört med ett klassiskt yrke som läkare är att strategerna inte ser sig som utförare av arbetet själva.

Det är i första hand andra aktörer som ses som utförare av folkhälsoarbetet och som på olika sätt uppmuntras att använda arbetssätt och metoder som främjar hälsan. Detta kan ske genom påverkan från folkhälsostrategen, utifrån ett politiskt beslut eller på eget initiativ från verksamheterna. Det finns flera arbetssätt och metoder som kan kopplas till en folkhälsovetenskaplig bas eller till något av de områden som anses ingå under folkhälsoaparaplyet. Om området är alkohol kan det handla om föräldrastödsmetoden "Effekt". Om området är samhällsplanering kan planarkitekterna ha tagit initiativ till att jobba med hälsokonsekvensbeskrivning som metod. Precis som med kunskapsområdena finns det en överlappning där kommunerna härmar varandra i arbetssätt och metoder oavsett om det handlar om föräldrastödsprogram eller trygghetsvandringar. Samtidigt framträder en fragmenterad bild av de hälsofrämjande metoder och arbetssätt som används i folkhälsoarbetet. En strateg beskriver hur målbilden - där alla verksamheter utgår från ett folkhälsooperspektiv i sina arbetssätt - förblir ouppnådd:

Egentligen är det ingen kommun som har kommit dit att det är helt integrerat

En del av fragmenteringen i arbetssätt kan kopplas till folkhälsofrågans breda karaktär och de många frågeområden som anses ingå under folkhälsoaparaplyet - det är inte möjligt att jobba med alla samtidigt. En del

kan kopplas till att strategierna för att kunna införliva sina metoder och arbetssätt är beroende av kontextuella faktorer och andra aktörer såsom ledande politiker, tjänstepersoner och professionella grupper. Strategierna har inte själva mandatet att bestämma vad kommunen ska prioritera och hur andra verksamheter ska jobba. I detta är bilden att det uppstår värdekonflikter, där folkhälsoperspektivet kan krocka i relation till politisk vilja, ekonomi, lagar eller andra professionella grupper. En strateg reflekterar över svårigheten i att folkhälsoarbetet ska prioriteras i relation till andra verksamheter och lagar.

I vår kommun är det bara jag som har den här tjänsten och då blir det att man får ligga på för att det ska hända saker. För man är ju en liten outsider, man kommer till socialförvaltningen och dom har sitt uppdrag, och så kommer folkhälsa som en sak på sidan som försöker nästla sig in och det är inte alltid lätt. Speciellt om man kommer till skolan och dom har sina lagar och regler och allt vad det är som dom ska följa. Och det är klart att det måste ju dom ta i första hand, men man måste försöka se folkhälsa som en tillgång också.

En annan strateg reflekterar över hur folkhälsovetenskapens främjande förhållningssätt krockar i relation till den problemfokusering som kan uppstå i yrkesgrupper som polis och socialtjänst:

Det finns ju konflikter alltså, hela tiden. Ofta handlar det ju om huruvida man ska åtgärda problem eller jobba förebyggande, hälsofrämjande. Och ofta kan man inte välja utan man måste göra både och. Men rent generellt så är det ju mer fokus fortfarande tycker jag på att lösa problem än att jobba för att dom inte ska uppstå[...]Vi hade en diskussion idag om det här med våld i nära relationer, där man har satsat på det som ett område, men det fokuserar ju bara på att åtgärda och ta hand om det som är konsekvensen av våldet, det finns ju inget i det som gör att man försöker förändra beteendet eller förekomsten av våldet[...]Dom flesta i arbetsgruppen har väl rollen att ta hand om problem, det är ju oftast så och då är det lätt att det blir det fokuset[...]Min uppgift är att försöka jobba i andra änden. Och där kan det bli en konflikt där jag blir obekvämd.

Det kan också bli en krock mellan folkhälsostrategiernas yrkesmässiga anspråk och den politiska viljeinriktningen i en kommun. Strategierna befinner sig i den spänning som uppstår mellan att aktivt driva sin fråga och att förhålla sig lojal till politiska beslut. Om de ledande politikerna



exempelvis ser folkhälsa som ett individuellt ansvar snarare än påverkat av samhällseliga förutsättningar uppstår en konflikt. Bilden som framträder är att strategerna i den sortens krocker driver sina yrkesmässiga anspråk relativt starkt. Samt att de använder sig av vetenskaplig kunskap för att legitimera en sorts neutralitet i relation till politiska beslut. En strateg pratar om kunskapen:

Man försöker ju hela tiden när man skriver fram saker att faktiskt luta sig på den kunskap som finns, att hålla sig så nära vetenskap, statistik och sånt som man kan.

Samtidigt finns också en medvetenhet om vikten att hålla sig lojal till politiska beslut och att den egna kunskapen inte alltid är helt neutral. En strateg reflekterar över detta:

Formellt lever man ju i en politisk organisation, politikerna säger vad och tjänstepersonerna funderar ut hur och försöker verkställa. Men samtidigt så har ju de tjänstepersoner som har en specialistfunktion lite mer kunskap och det är ju naivt att tro att vi inte påverkar vilka politiska beslut det blir. Det är ungefär som när man forskar eller skriver uppsats. Så visst vi ska sträva efter att vara neutrala när vi skriver sånt men naturligtvis kan vi inte vara neutrala utan vi bär ju med oss saker när vi skriver och det gör man ju även när man samarbetar med politiken. [...] Vi jobbar utifrån de politiska beslut som är tagna men när vi ska lägga en strategi för framtiden så hjälper vi till att ge en så tydlig bild som möjligt och den kan inte vara neutral, för vi är inte neutrala, vi färgas ju av både vår profession och vår kunskap och utbildning, men också av vad vi tror.

Bilden är också att det ofta finns konflikter mellan olika mål och beslut i en kommun som inte alltid lyfts till diskussion, men som ändå får praktiska konsekvenser i folkhälsoarbetet. En strateg diskuterar detta:

Jag har märkt under årens gång att man, och det kan vara väl lite frustrerande ibland speciellt när man har klara färdiga tydliga verksamhetsplaner som har gått igenom politiker. Sen kommer det helt plötsligt ett annat politiskt beslut någon annanstans och det sätter stopp för det man har då planerat in att det här ska vi göra och så görs det inte. Och sen heter det; 'varför har det inte hänt?' 'Politiskt beslut, jag kan inte göra någonting...'

Det finns alltså flera konflikter inbyggda i strategernas uppdrag. I en föränderlig och komplex kommunal förvaltning blir det en utmaning

att få samtliga verksamheter och politiska beslut att utgå från ett folkhälsoperspektiv och jobba med folkhälsovetenskapliga arbetssätt. Strategierna är beroende av intresse och engagemang hos aktörer i omgivningen. I detta bygger de upp arbetsmetoder som handlar om att vinna gehör för sin fråga. En del handlar om att förmedla kunskap om folkhälsa och bevaka folkhälsoperspektivet, men framför allt om relationsbyggande och nätverkande. Bilden är att kunskapen bakom dessa arbetssätt byggs upp i praktiskt hanterande av situationer snarare än utifrån den folkhälsovetenskapliga utbildningen. Detta kommer därför att avhandlas vidare i stycket om organisationsorienterade arbetssätt.

## **Organisationsorienterad kunskap**

Tidigare har studien beskrivit hur folkhälsostategerna har en gemensam kunskapsbas i folkhälsovetenskapen som de använder för att skapa sin målbild för folkhälsoarbetet—nämligen att ett folkhälsoperspektiv ska genomsyra alla verksamheter och politiska beslut. Den har samtidigt beskrivit hur den folkhälsovetenskapliga kunskapsbasen är fragmenterad utifrån folkhälsoarbetets breda och allomfattande karaktär. Den visar också att kunskapsynens legitimering i det omgivande samhället är tveksam.

Här beskrivs hur folkhälsostategerna i linje med en organisationsorienterad professionalismiskurs bygger upp en betydande del av sin kunskap i den kontext de befinner sig, i nätverkande och i praktiskt hanterande av situationer. En del av strategiernas kunskapsbas formas också av en marknadslogik. I den här studien är den organisationsorienterade kunskapen uppdelad i en manageriell och en nätverkande del. Uppdelning syftar dels till att förtydliga att det finns flera sätt att prata om organisationsorienterad professionalism då det traditionellt ses som styrt av en manageriell marknadslogik. Dels motiveras uppdelningen av att jag vill undersöka empiriskt om en marknadsorienterad eller en nätverksorienterad professionalism formar folkhälsostategerna på olika sätt och skapar olika spänningar och synergieffekter i relation till den yrkesorienterade professionalismen.

## Bygger sin kunskap utifrån en marknadslogik

En del i analys-schemat är kunskap som byggs upp utifrån en marknadslogik. Bilden är att en betydelsefull kunskap som strategierna bygger i sina kontexter är att kunna tänka och prata utifrån ett ekonomiskt och marknadsmässigt perspektiv. Det kan handla om att folkhälsa behöver kunna motiveras inte bara genom förbättrat välmående för invånarna utan också som en ekonomisk investering för kommunen. En respondent reflekterar över folkhälsoarbetet i ekonomiska termer:

Min kompetens är inom folkhälsa och då handlar det att inom sakområdet att visa på vad det finns för möjligheter att jobba med befolkningens hälsa och livsvillkor. Även om det har blivit mycket bättre nu jämfört med för 10 år sedan är det ingen fråga som helt drivs på av sig självt. För att det är svårt att visa på resultat, vi har korta budgets-system och ett styr-system som inte gynnar det här tänket med att mer liksom investera och sen att räkna hem senare om man investerar och satsar nu och räknar hem kostnaderna sen, eller det som inte blir kostnader utan kanske mer vinst. Så jag tänker att det finns, det finns en resa kvar att göra med just att visa på nyttan rent samhällsekoniskt

Bilden är även att de för att skapa legitimitet för yrkesrollen behöver ha kunskap om och vara en aktiv del av de system i kommunen som byggs på en marknadsmässig logik. En strateg beskriver hur kunskap om kommunens mål- och resultatstyrningssystem kan ge legitimitet:

Samtidigt så lägger man ju in den här erfarenhetskunskapen, att 'ja men i X-kommun så har vi ju systemet med att vi inte har vid-sidan-om-handlingsplaner utan att det är bättre att lägga in det i styrnings- och lednings-systemet och då skulle jag rekommendera att man tog den här typen av beslut så att det inte faller mellan stolarna, så att det verkligen blir uppdrag till alla' och alltså den är ju någon slags ... man känner på vad som skulle kunna fungera för att få igen om den frågan

Samtidigt som den ekonomiska kunskapen används för att vinna legitimitet är bilden att det finns konflikter mellan folkhälsovetenskapens kunskap och den ekonomiska. Strategiernas folkhälsovetenskapliga kunskap bygger på en aktiv offentlig förvaltning med syftet att främja jämlika livsförutsättningar för människor. Bilden är att

detta ofta står i motsatsförhållande till en ekonomisk logik där fokus i större utsträckning läggs på marknadslösningar och individens fria val.

Detta stycke har handlat om att en del av den kunskap som strategierna besitter och legitimerar sin roll genom bygger på en ekonomisk och marknadsmässig logik. Nästa stycke kommer att visa att de även bygger upp en del av sin kunskap i praktiskt hanterande av situationer och relationer i linje med en nätverkande organisationsorienterad professionalism.

## **Kunskap som bygger på praktiskt hanterande av situationer och relationer**

Som analys-schemat beskriver byggs kunskapen i en organisatorisk nätverkande professionalism upp i praktiskt hanterande av situationer och relationer. Det framträder bild av att en framstående del av den kunskap som strategierna besitter är baserad på den erfarenhet som det innebär att befinna sig i och jobba i en kommunal kontext. Strategierna efterfrågar förvisso kunskap inom områden som processledning, offentlig förvaltning och kommunikation men ingen av dem verkar ha fått med sig detta från den folkhälsovetenskapliga utbildningen. Den byggs snarare upp succesivt och i praktiskt hanterande av situationer och relationer. Det kan handla om att ha erfarenhet av att leda och driva processer eller att ha kunskap i hur kommuners och andra organisationers verksamhet fungerar. Detta i kombination med analyser av omvärlden och statistik bidrar till att strategierna i flera fall blir eftertraktade som samverkansparter. Särskilt de som jobbat länge och hunnit bygga upp omfattande nätverk. Just att bygga relationer och att veta vilka personer som har beslutsmandat, vilka som är lämpliga att vända sig till och vilka som inte är det, framträder vara en central kunskapsdel. En respondent pratar om detta kopplat till att ha kunskap om när och hur beslut tas i den offentliga apparaten:

Sen skulle jag säga, det är en sån sak jag har reflekterat över själv, jag skulle vilja haft med mig ännu mer offentlig förvaltning, statsvetenskap,

när jag gick in i yrkeslivet. För att det har jag mer förvärvat erfarenhetsmässigt eftersom jag bara har jobbat på offentliga arbetsplatser och jag har förstått att det är väldigt viktig kunskap; hur tas beslut, när ska man komma in för att påverka, vem bestämmer på olika sätt, haha. Och det tänker jag, det är jätteviktig kunskap för många som jobbar inom offentlig förvaltning. Eller ja, om man säger så här, om man har en strategisk funktion i en offentlig förvaltning, så är det jätteviktig kunskap.

Ytterligare en respondent är inne på samma tema:

Det kan ju vara kunskap om hur kommunens styrs. På ett sätt så lär man sig ju det i skolan, hur kommunen är uppbyggd. Men när man är på plats så ser man ju också hur vissa chefer är—alltså det är ett maktperspektiv och hur man ska bete sig för att komma fram, rent krasst

Bilden är att strategerna använder den kunskap de bygger upp erfarenhetsmässigt för att legitimera sin yrkesroll och för att driva folkhälsofrågan. Eftersom de organisationsorienterade arbetssätten byggs på en marknadslogik och på kunskap som formas i praktiskt hanterande av situationer och relationer går kunskap och arbetssätt till viss del in i varandra. De kommande styckena kommer att på ett mer ingående sätt handla om hur strategerna använder den kunskap de bygger upp erfarenhetsmässigt i sina arbetssätt. Den kommer att börja med arbetssätt som kan kopplas till en manageriell organisatorisk professionalism och fortsätta med arbetssätt som kan kopplas till en nätverkande professionalism.

## Organisationsorienterade arbetssätt

Tidigare har studien beskrivit hur folkhälsostrategernas arbetssätt utifrån ett yrkesorienterat perspektiv är fragmentiserat. Det finns förvisso arbetssätt och metoder som kan kopplas till en folkhälsovetenskaplig kunskapsbas, men då folkhälsostrategerna inte själva ser sig som utförare av folkhälsoarbetet utan strävar efter att få andra aktörer att använda folkhälsometoder blir de beroende av andras engagemang och intresse. Folkhälsoarbetet kommer att se olika ut i olika kommuner ber-

oende på kontext. Detta stycke kommer att handla om hur strategerna bygger en central del av sin yrkesmässiga legitimitet på att använda arbetssätt som kan kopplas till en organisatorisk professionalism. Dessa arbetssätt baserar sig på kunskap som genereras i kontexten. Det beskriver hur de i linje med en organisationsorienterad manageriell professionalism använder mål- och resultatstyrning och effekt- och prestationsmätningar för att legitimera sin roll och sina frågor. Och i styckena längre fram hur de i linje med en organisationsorienterad nätverkande professionalism håller i arbetsprocesser, strävar efter att vinna förtroende hos nyckelpersoner, fungerar som en brygga mellan olika kunskapsyner, analyserar från olika perspektiv och jobbar med problemlösning för att legitimera sin roll och sina frågor.

## **Organisationsorienterade manageriella arbetssätt**

En övergripande del i analys-schemat är organisationsorienterade manageriella arbetssätt. I en manageriell professionalism legitimeras en yrkesgrupp genom att jobba med mål- och resultatstyrning, effekt- och prestationsmätningar, granskningar, kvalitetskontroll, kundnytta samt standardiserade arbetsrutiner. När strategerna beskriver sitt arbete är det väldigt lite som antyder att de jobbar med eller behöver legitimera sitt arbete genom granskningar, kvalitetskontroller eller standardiserade arbetsrutiner. Detta behöver inte betyda att de aldrig kommer i kontakt med detta, men i den här studien framstår det inte som centrala drag i uppdraget. Däremot är mål- och resultatstyrning samt effekt- och prestationsmätningar återkommande teman i intervjumaterialet.

## **Att jobba med mål- och resultatstyrning**

Ett tema i analys-schemat är att jobba med mål- och resultatstyrning. Utifrån strategernas berättelser är en central del av folkhälsouppdraget för flera av dem att jobba med mål och resultatstyrning. Det skiljer sig från kommun till kommun hur detta arbete ser ut, det kan handla om att ta fram underlag till en folkhälsoplan, att ta fram förslag på mål som

ska ingå i kommunens övergripande måldokument eller att stötta förvaltningar och nämnder att sätta egna folkhälsomål. Oavsett om det är i folkhälsoplan eller i övergripande mål sker framtagandet av mål i regel i dialog med de politiker som beslutar om målen. En strateg beskriver hur arbetet med styrdokument har ändrats från att hen var samordnare i framtagandet i folkhälsomål och satt i många arbetsgrupper till att det nu är nämnderna själva som sätter mål och har initiativ:

Det ändrade sig då för en tre fyra år sedan när vi började jobba mera mot nämnderna och att dom skulle själva sätta mål och då blev det ju att dom fick initiativet på ett annat sätt. [...] Då fick jag jobba mer mot folkhälsorådet och nämnderna. [...] Och jag försöker få dom - och det lyckas ändå skapligt, det är ju en tre år sen nu sen vi började - att dom har sitt ansvar där. Och att politikerna som sitter för den här nämnden har sitt ansvar att driva folkhälsofrågor. Se till att dom kommer in i budgetarbetet, att dom sätter mål och att det blir verksamhet. Så att nu handlar det ju mer om att ge underlag och driva den här processen med att dom faktiskt gör det.

En annan strateg jobbar för att få in folkhälsomålen i kommunens övergripande styrsystem och lyfter vikten av att bevaka folkhälsoperspektivet i början av en mandatperiod:

När det är valår och valresultatet är klart och man ska sätta strategier, då får jag ju sälja, då får jag ligga på till politiken att missa nu inte det här, hur har ni tänkt att formulera det här, saknas inte det här perspektivet? Men sen dom kommande åren så kunde jag ju med det i ryggen vara mer ett stöd till verksamheterna, men ibland en liten sticka som stack till och sa 'glöm nu inte bort det här nu'.

När det sedan finns framtagna och politiskt beslutade mål och styrdokument är bilden att dessa har en viktig legitimitetsskapande funktion för strategernas profession. De använder dem också för att vinna legitimitet för sina yrkesmässiga anspråk - där idealbilden är att alla verksamheter och beslut ska genomsyras av ett folkhälsoperspektiv. En strateg beskriver hur målen bidrar till denna legitimering:

Jag skulle nog säga att vi jobbar väldigt mycket med det här med styrdokument, jag skulle säga att det är det som är utmärkande för oss. [...] Så

det är ganska enkelt för oss att säga att dom drogöreybyggande frågorna ska vi prioritera, dom ligger i styrdokumenten. Och föräldrastöd vet jag många kommuner som bara droppet av det sen och liksom struntar i det, men vi har ett styrdokument som heter föräldraskapsstödsprogrammet. Och det är reviderat nu, beslutas i KF, en jätteviktig fråga. Och då kan ju inte vi bara säga, nej men föräldraskapsstöd ska vi inte jobba med, det skiter vi i. Det går ju inte. Det står ju att vi ska jobba med det.

En annan strateg reflekterar öyer vad som kan hända om det inte finns övergripande mål:

Jag vill framför allt att det ska finnas ett uppdrag som liksom syns, i vår kommun har man ju styr- och ledningssystem med balanserade styrkort och om man inte har ett uppdrag eller mål eller något tydligt prioriterat område i KF:s styrkort så faller det ofta bort. För det är det som redovisas tertialvis, det är det som man följer upp, det är det som man pratar om och finns det inte där så riskerar det att ligga vid sidan om någonstans.

Att ha mål i sitt arbete framstår alltså som legitimerande. Ytterligare legitimitet verkar strategernas arbete få om de använder sig av vissa verktyg i målstyrningsarbetet. Verktyg som associeras med resultat och effektivitet. Flera kommuner använder sig av samma verktyg som en strateg beskriver:

Vi har ju ett verktyg som heter Stratsys som vi använder och försöker bli duktigare på att använda i alla våra verksamheter. För det har man ju sagt så tydligt från Kommunstyrelsen att det är det vi ska använda oss av. Och då får man göra det och så får man se hur det passar ihop. Jag brukar säga; 'vad är det vi ska skjuta ut i organisationen?' Det vill säga, är det några mål som vi vill ha ut som alla förhåller sig till eller är det några särskilda mål som ska ut till IFO, några andra som ska ut till grundskolan.

Bilden är dock inte så enkel som att verktygen alltid bidrar till effektivitet och resultat, flera strateger uttrycker att deras kommun inte har kommit hela vägen fram med målstyrningsarbetet. Det verkar heller inte räcka med att ha politiskt beslutade mål eller mål- och resultatstyrningsinstrument för att arbetet ska ses som legitimt. Bilden är att detta i hög grad påverkas av hur stort ägandeskapet och intresset för frågorna är hos politiker och verksamheter. Enligt strategernas



utsagor verkar det förekomma mål och styrdokument som har beslutats av kommunstyrelse och kommunfullmäktige men som ändå inte ägs fullt ut av ledande politiker och därför i viss utsträckning blir skrivbordsprodukter. Bilden som framträder är att det heller inte är helt självklart att anpassa folkhälsomålen till de system som mål- och resultatstyrningen innebär. Nästa stycke kommer att handla om svårigheten att ta fram mätbara mål i effekt- och prestationsmätningar.

## **Att ta fram effekt- och prestationsmätningar**

Ett tema i analys-schemat är att ta fram effekt- och prestationsmätningar. Genom mål- och resultatstyrningen framträder det som en central del av uppdraget att redovisa och följa upp arbetet och då gärna att kunna visa på såväl prestationer som effekter av det som gjorts. En strateg beskriver hur det kan gå till att följa upp arbetet inom ett område:

Nu är det såhär att i det drogpolitiska programmet till exempel så har vi varje år ska vi rapportera till KS vad som har gjorts i det drogpolitiska programmet utifrån några områden. Så då får man ju det rapporterat, för då får ju vi ta in rapporter från dom vi samarbetar med och sen får vi skicka det vidare till KS så där fungerar det jättebra

Precis som beskrivits med styrdokumenterna är bilden att uppföljningar kan bidra till ökad legitimitet för folkhälsostategernas arbete. Framför allt verkar detta gälla när prestationer och effekter kan mätas kvantitativt. Detta framstår dock inte som helt självklart kopplat till folkhälsoarbetet. En respondent som pratar om att ta fram mätbara mål sätter fingret på hur det kan ge legitimitet till en fråga men samtidigt vara svårt när frågan är komplex och påverkas av många faktorer:

Ja, att det är svårt att få det riktigt bra, så att man får veta vad man egentligen vill. Det är ganska lätt att sätta upp ett antal nyckeltal, siffror som man kan följa så att man har koll på hur läget är. Men att sätta mål i en kommunal verksamhet, det är ofta svårt för att man äger oftast inte hela resultatet. Så som vi har det har man ju satt ett antal indikatorer och sen kommenterar man dom under året. Varje tertiäl kommenterar vi om vi tror att vi kommer nå målet eller inte. Och då får man ju förhålla sig till

vad hela verksamheten gör inom de olika förvaltningarna och trender i samhället, men man äger oftast inte frågan fullt ut. Om man säger att; 'jag, men jag tror inte att vi kommer nå målet på den här indikatorn' så kan jag inte samtidigt säga; 'ja men vi löser det genom en insats i förvaltning X', för det är ofta mycket mer komplexa frågor. Och samtidigt, om man bara sätter nyckeltal så hamnar dom på en lägre nivå, det är något som vi följer och konstaterar om det går upp eller ner. [...] Mål blir ett starkare verktyg för att det ska följas upp, det diskuteras. Mål kan få en röd plump om vi inte når det och då måste vi faktiskt prioritera det högre.

Utöver att frågan är komplex och ägs av många aktörer låter den sig inte så lätt kvantifieras då den handlar om aspekter som jämlikhet och välmående. En annan strateg diskuterar detta:

Jag har genom åren haft fruktansvärda diskussioner med politiken, för dom vill att allting ska vara mätbart. Vi har haft helt olika åsikter kring detta. Jag menar på att man inte kan mäta allt, det går inte för det är mycket mjuka värden och det är en svårighet att mäta folkhälsa riktigt bra kan jag tycka. För det är mjuka värden man försöker mäta med hårda indikatorer på något sätt då. Så jag tycker inte att det är lätt, det tycker jag inte. Men folk gör ju det ändå, så jag får ju också göra det här nu [...] Och därför jag tycker den här analysen och diskussionen blir ännu viktigare.

Ytterligare en faktor som gör det svårare att mäta effekter av strategernas arbete i ett årsbaserat uppföljningssystem är folkhälsofrågans långsiktiga karaktär. En strateg diskuterar politikernas behov av att se snabba effekter av ett arbete:

alltså jag hade ju önskat att dom kunnat se det ur ett större och längre perspektiv än vad dom gör. För att dom vill ju, jag tänker att man kanske vill se väldigt mycket resultat medan man sitter som ledande parti till exempel. För det kan ju vara rätt svårt med folkhälsofrågorna som ofta behöver flera år för att det ska ge något resultat

Ytterligare en faktor som strategerna nämner är att det inte finns indikatorer på alla områden och att fokus lätt hamnar på frågor där det finns mätbara indikatorer.

Detta stycke har handlat om de legitimitetsskapande och utmanande aspekterna i de manageriella organisatoriska arbetssätt folkhälsostrategerna använder sig av. Nästa stycke kommer att handla om arbetssätt kopplade till en nätverkande organisatorisk professionalism.

## **Organisationsorienterade nätverkande arbetssätt**

Om strategernas arbetssätt i viss utsträckning låg i linje med en organisationsorienterad manageriell professionalism ligger de desto mer i linje med en organisationsorienterad nätverkande professionalism. Kommande stycken kommer att visa hur strategerna bygger upp en betydande del av sin yrkesmässiga legitimitet utifrån dessa arbetssätt som handlar om att hålla i arbetsprocesser, vinna förtroende hos nyckelpersoner, fungera som en brygga mellan olika kunskapsyner, analysera utifrån olika perspektiv och jobba med problemlösning. De verkar bygga en viktig del av sin professionella identitet på detta vilket de kopplar till att vara just strateger. En strateg menar att folkhälsostrategernas arbetssätt i mångt och mycket liknar andra strategtjänsters:

Jag skulle nog säga att folkhälsouppdraget tillsammans med några andra såna här utvecklingsuppdrag - som kan vara olika i olika kommuner men där de flesta kommuner pekar ut några frågor som går på tvärs, det kan vara folkhälsa, det kan vara miljö, det kan vara integration, det kan vara demokrati, alltså dom här tvärssektoriella frågorna, där man jobbar på ett politiskt uppdrag, med att stötta alla förvaltningar som alla har ett gemensamt uppdrag - dom tycker jag tillhör en grupp. Jag tycker inte att folkhälsan egentligen avviker från miljöfrågan eller tillgänglighetsfrågan eller så, den tillhör gruppen tvärssektoriella prioriterade frågor.

## **Att hålla i arbetsprocesser och/eller att stötta andra deras arbetsprocesser**

Ett tema i analys-schemat är att hålla i arbetsprocesser. Som tidigare nämnts under yrkesorienterade standarder framträder en viss fragmentering i respondenternas syn på i vilken utsträckning strategerna ska göra detta. Även om de flesta strateger i praktiken verkar jobba på båda sätt framträder två huvudsakliga idealbilder:

- att låta andra aktörer äga, driva och utföra folkhälsoarbetet och erbjuda stöd genom sin egen erfarenhet och kunskap eller genom att tillskjuta medel till utvecklingsarbete,

- att själv äga själva processledarskapet för frågor/utvecklingsarbeten inom folkhälsoområdet men att låta andra aktörer ansvara för utförandet av arbetet.

En respondent som jämför folkhälsouppdraget med andra strateguppdrag menar att dessa huvudsakligen handlar om att vara stöd till andra aktörer:

det handlar om det här att vi ska stötta sektorerna och förvaltningsledningen. Det är det som är vårt grunduppdrag, oavsett fördjupningsområdet, oavsett sakfråga så kan man tänka sig då att vi har liknande metoder och liknande arbetssätt i det

Att fungera som ett stöd för andra aktörer kan handla om att stötta med medel eller kunskap i metodutveckling eller att bidra med erfarenhet om hur en utvecklingsprocess läggs upp på bästa sätt med mål, syfte tidsplan och uppföljning och arbetsgrupper. En annan respondent beskriver hur det kan handla om både ekonomiskt och personellt stöd:

sen gör dom en hel del som vi har samverkat kring och där jag har kunnat vara ett stöd, både jag som person och med mitt arbete, men också med den budget som är kopplad till min tjänst

Men det kan också handla om att koppla en fråga till rätt person eller att leda frågan på rätt väg i det kommunala systemet. En tredje respondent som trycker mycket på den stödjande funktionen menar att detta bland annat handlar om att agera bollplank och att sätta en fråga i ett sammanhang med hjälp av statistik och omvärldsbevakning.

så att där hjälper jag till ganska mycket med stöd, såna frågor kommer så gott som dagligen, kring hur ska vi tänka [...] och ingången bland chefer är det politiska uppdraget, men ingången om det kommer nerifrån verksamheter är mer ett behov. Och det jag kan bidra med, det är ju det dels att försöka skapa en begriplig helhetsbild, där man sätter in deras verksamhet och deras rådighet - alltså de pusselbitar som de äger i ett sammanhang kopplat till en helhetsbild i kommunen. Och också ger lite statistik kring området: er känsla av att just unga personer med funktionsnedsättning har ett stort behov - jo, men det kan vi bekräfta och då är det ofta inom dom här områdena.

Samma respondent pratar om hur stödet också kan handla om att hjälpa någon att komma fram i en fråga:

då skulle jag rekommendera att man tog den här typen av beslut så att det inte faller mellan stolarna, så att det verkligen blir uppdrag till alla' och alltså den är ju någon slags... man känner på vad som skulle kunna fungera för att få igen om den frågan

Några respondenter lägger större tonvikt vid att själva leda processer för olika frågor under folkhälsoparaplyet. Brottsförebyggande arbete, jämställdhet och föräldrastöd är några frågor som nämns. Här framstår det som att liknande arbetssätt och kunskaper blir lika viktiga som i den stöttande funktionen. Skillnaden är att strategerna själva har ett större ägandeskap och att det nu tillkommer ledning och samordning. Precis som i den stöttande funktionen handlar det om omvärldsbevakning och nulägesanalys, att ta fram en plan eller en struktur för ett utvecklingsarbete och att se till att ett beslut förankras i politik och verksamheter. Det handlar också om metodutveckling och om att följa upp det som gjorts. Allt detta görs i regel i samverkan med andra aktörer. Att vara processledare utan att vara chef innebär också att strategerna utvecklar sätt att hantera relationer. Det handlar om kommunikation, konflikthantering och en förmåga att kunna sätta sig in i olika perspektiv. En respondent som pratar om detta processledarskap:

jag tycker att det är en fantastisk tjänst att ha med såna möjligheter, att organisera, samordna, leda, att ha ansvar för avgränsade frågor och områden och att jobba med dom tvärsektorielt utan att för den sakens skull vara chef över personer. Utan man jobbar tillsammans med funktioner för en fråga, driver den framåt. Det är en jättehäftig tjänst att ha, tänker jag. Och jag ser inte mig själv som ledare över människor, utan ledare i frågor där dom jag jobbar med är helt jämbördiga samarbetspartners mera. Det tänker jag är en viktig utgångspunkt.

Samma respondent menar att hen gärna skulle se att en större del av uppdraget skulle handla om att vara processledare:

Vad jag har önskemål om och det tror jag att min roll egentligen innebär fast det har bara inte riktigt hunnit bli så för jag har behövt orientera mig mycket, men det är att leda. Att leda mer processer, arbetsgrupper, sakfrågor, det tror jag är min roll. Och jag känner att jag inte haft forum att göra det där jag är nu. Nästa år är det vad jag kommer att göra mer

Oavsett om de ser det som sin huvudsakliga roll att stötta andra eller att själv vara processledare är bilden att de flesta strateger i praktiken ägnar en del av sin tid till att leda processer. I detta finns det en syn att de inte ska ta över eller gå in för mycket i "ordinarie arbete". Tjänsten och de medel som finns kopplade till den behöver vara flexibla för att gå in i nya utvecklingsarbeten. Det kan handla om att stöd i form av pengar ska gå till utveckling och inte till något som verksamheten ändå skulle ha gjort. En respondent menar att det handlar om att inte ta på sig fasta processledarskap:

Jag får inte gå in i en verksamhet och ta på mig ett ansvarsområde som sen ska vila på mig alltid, för att då är jag inte tillgänglig för andra uppdrag. För att då har det slukat så mycket av min tjänst att jag ska hjälpa en förvaltning att samordna någonting för dom. Och det är någonting jag behöver vara tydlig med i mötena med förvaltningarna att det här är inte någonting jag kan avlasta er med. Men jag kan vara med i processen, jag kan vara med och samordna och jag kan försöka hitta andra vägar. Men sen ska jag liksom avvecklas eller vara med som en folkhälsoresurs.

Synen på om strategen ska ta på sig fasta processledarskap skiljer sig dock från strateg till strateg. Bilden är också att flera har fasta processledarskap. Oavsett om de ser det som sin huvudsakliga roll att stötta andra eller att själv vara processledare återkommer vissa arbetssätt som kan kopplas till en nätverkande organisatorisk professionalism. Dessa är hämtade från analys-schemat där de utgör egna teman och därför får egna rubriker i resultatet. Det handlar om att organisera relationer och samverka över organisatoriska gränser, att fungera som en brygga mellan kunskapssyner, värderingar och arbetssätt, att analysera och utreda utifrån olika perspektiv och att bidra till problemlösning. Nästa stycke kommer att handla om hur ett viktigt arbete för strategerna handlar om att vinna förtroende hos nyckelpersoner.

## Att vinna förtroende hos nyckelpersoner

Då de inte själva är utförare av folkhälsoarbetet blir strategierna beroende av andra aktörer för utförandet. Det växer fram en bild där en central del av arbetet blir att skapa relationer till och vinna förtroende hos nyckelaktörer inom och utanför organisationen. Det handlar om såväl föreningsrepresentanter, professionella inom verksamheter samt chefer och politiker i kommun och region. Exempel på aktörer som nämns inom kommunen är individ- och familjeomsorg, skola, gatukontor, alkoholhandläggare och samhällsplanerare. Exempel på aktörer utanför den kommunala organisationen är primärvård, försäkringskassa, polis, idrottsorganisationer och pensionärsorganisationer. En respondent pratar om hur en stor del av arbetet handlar om detta:

Den här första tiden har ju handlat jättemycket om att nätverka och att bygga kontakter. Att både hitta riktigt bra samarbetspartners och faktiskt veta vart man inte ska vända sig också i olika frågor hehe, Att orientera sig i förvaltningarna.

Detta relationsskapande och nätverksbyggande framstår som en viktig del i legitimitetsskapandet för yrket utifrån flera aspekter. De strategier som har jobbat några år och hunnit bygga upp relationer blir eftertraktade just för sina kontakter. Strategierna har ofta kunskap i vem det är smart att vända sig till för att driva igenom en specifik fråga. Med goda relationer till verksamheter och framför allt till personer i maktpositioner såsom ledande tjänstepersoner och politiker ökar också möjligheterna att få gehör för egna yrkesmässiga anspråk. Förtroendet som byggs upp i relationerna gör att det är lättare att sprida kunskap om hälsofrämjande arbete och jämlikhet i hälsa. Det omvända verkar också gälla – om personer i verksamheter eller i maktpositioner har kunskap om och intresse för folkhälsofrågorna har strategierna bättre förutsättningar att bygga relationer eftersom de då redan från början är eftertraktade för sin folkhälsovetenskapliga kompetens. En respondent beskriver vikten av bra relationer med nyckelpersoner:

För att få ett bra folkhälsoarbete måste man ha med sig politiken så att dom förstår vad man pratar om och har det perspektivet, för har man politiken i ryggen då är det lättare att jobba sen. Och sen måste man ha med sig högre chefer också så att dom får in det in i sin verksamhet, den dagliga verksamheten mer så det liksom inte blir någonting som ligger vid sidan om utan det är inne i den ordinarie verksamheten. Vi är inte där än i X kommun, det får jag säga. Men jag tror att om det ska vara riktigt bra, så ska det vara så. Men det är ju en svårighet i det, det finns ju mycket annat som trängs om uppmärksamheten i den dagliga verksamheten.

Som framstår av citatet är det dock inte alltid självklart och enkelt att bygga relationer – ibland blir vägarna till personer i maktpositioner snirkliga. Det framträder också en bild där möjligheten att bygga relationer försvåras om intresset för folkhälsofrågorna är lågt. En respondent beskriver hur en person i maktposition är svår att få med sig:

Jag tycker att en stor del av uppdraget handlar om att hitta vägarna för att nå fram [...] Kan vi gå någon annan väg, förbi det hindret? För det kan ju vara en person som är hindret och den personen kan ju vara så tjockhudad så man aldrig kommer igenom. Men går du bredvid och går en annan väg så kanske du kommer på en annan person som kan leda dig framåt så att man inte stannar bara för att det gick inte just där.

Citatet visar också hur strategierna blir skickliga på att hitta till de personer i organisationen som faktiskt är intresserade av att samarbeta i en fråga. Bilden är att strategierna i relationsskapandet hela tiden rör sig i en balansgång mellan att driva på sitt eget perspektiv och lyssna in och väva in andra aktörers perspektiv och behov i arbetet. Det kan handla om att jobba med tjänster och gentjänster eller att söka efter de behov/intressen som är gemensamma. En strateg beskriver hur hen utgick mycket från andras behov i början av sitt arbete för att sedan börja driva sina egna frågor:

Sen skulle jag säga att dom första åren var det väldigt mycket, mest faktiskt, att bygga relationer med verksamheterna. Och det gjorde man genom att ta dom uppdrag och svara på dom behoven dom har. Och det var inte alltid av den här mer övergripande stora karaktären om du förstår vad jag menar. Det kanske var mer så här; 'vi behöver hjälp att arrangera den här äldredagen'. OK, då gör vi det för det är en ingång.



Att bygga upp relationer med nyckelpersoner bidrar på flera sätt till att legitimera strategernas arbete. Bilden är att även nästa tema i analys-schemat – att organisera relationer och samverka över organisatoriska gränser - bidrar till strategernas yrkesmässiga legitimitet.

## **Att organisera relationer och att samverka över organisatoriska gränser**

En del i organisatorisk professionalism handlar om att organisera relationer och samverka över organisatoriska gränser. Den har starka beröringspunkter med tidigare stycke som handlade om att vinna förtroende hos nyckelpersoner. Genom sina relationer till aktörer i och utanför organisationen bygger strategerna upp omfattande nätverk. Dessa aktörer befinner sig inte bara inom kommunen i en specifik förvaltning, de finns på alla nivåer och i olika förvaltningar, sektorer och organisationer. Strategerna är ofta ledare för eller deltagare i olika tvärssektoriella möten för utvecklingsfrågor kopplade till folkhälsoområdet. De sitter med i styrgrupper med chefer och de sitter med i arbetsgrupper där deltagarna jobbar mer verksamhetsnära. Det är också vanligt förekommande att de har enskilda möten med föreningsrepresentanter, verksamhetspersonal eller chefer. En strateg beskriver hur en stor del av arbetet handlar om tvärssektoriella möten:

Ja, då har man fyllt den dagen med möten och det kan handla om alla möjliga olika konstellationer där jag håller i styrgrupp på familjecentralen till exempel med dom cheferna som sitter där. Eller jag kan vara på en närsvårdsgrupp, jag var med på en sån härom veckan och då är jag ju deltagare. Dom bjuder in mig för att dom vill ha med mig, Brottsförebyggande rådet är ju ett sådant som återkommer och jag har fortfarande en äldregrupp kopplad till alla pensionärsföreningar och så

Genom de tvärssektoriella mötena och genom sitt breda kontaktnät kommer strategerna att organisera relationer och samverka både vertikalt och horisontellt inom och utanför organisationen. De blir en länk mellan verksamheter, chefer, politiker och föreningar. De kan exempelvis föra ihop aktörer som har en liknande agenda i en fråga,

hjälpa en förening att driva en fråga in i kommunen eller få i uppdrag att initiera en arbetsgrupp i lösandet av en gemensam fråga. Några exempel på samverkansforum, styrgrupper och arbetsgrupper som kommer upp i intervjuerna är folkhälsoråd, brottsförebyggande råd, styrgrupp för föräldrastöd och familjecentral, styrgrupp för hälsofrämjande skola och barn- och ungdomsgrupp.

### **Att fungera som en brygga mellan kunskapssyner, värderingar och arbetssätt**

Strategerna blir inte bara en praktisk länk mellan verksamheter och organisationer när de för ihop olika aktörer. I arrangerandet av mötesplatser eller i deltagandet av tvärspektoriella styrgrupper beskriver strategerna att de ofta fungerar som en brygga mellan olika kunskapssyner och värderingar. Ett sätt att bli bra på detta är att lära sig andra aktörers sätt att förstå världen. Strategerna verkar legitimera sin egen yrkesroll genom att bli bra på att prata andra yrkesgruppers språk. En respondent beskriver hur hen lärt sig samhällsplanerarnas språk. Precis som många andra lyfter hen även behovet av att lära sig ekonomernas språk:

Vi behöver prata språket som samhällsplanerarna pratar, så nu kan jag det. Nu kan jag säga barriärer och såna saker, vet du. Här är det en barriär mellan det och det området, det är lite sånt där fikonspråk man behöver kunna. Det är bra när man sitter i de där sammanhangen för då vet dom att jag har kunskap i det här [...] Jag tror vi skulle behöva att bli kunnigare i ekonomispråket, för att få ihop det till en helhet. Jag tror vi kan rätt mycket om grönspråket, men vi behöver ha lite mer ekonomispråk. Det tror jag både vi och dom gröna skulle må bra utav.

Ibland verkar legitimiteten bygga på att strategen fyller ett behov av en medlare och en relativt neutral part som hjälper till att lyfta upp och balansera mellan olika verksamheters behov och hjälpa verksamheterna att förstå sin del i helheten. En annan respondent lyfter detta:

Ja tanken är ju att när det är frågor som är komplexa som man på ett balanserat sätt måste se många olika verksamheters roll, då är det ju bra att ha någon som är lite neutral i frågan [...] just att kunna balansera och lyfta

fram olika behov. Att försöka så att det inte blir en socialtjänstutbildning som kultur- och fritid råkar komma in på. Det kan ju vara bra i vissa fall också. Men just de här komplexa frågorna behöver man ibland känna att själva sammankomsten är ganska neutral. Att alla kommer till tals med sina; 'vi har den här pusselbiten, det här ansvaret' och så. Inom det som hamnar då inom social hållbarhet/folkhälsa, där kunde jag vara en sån där sammandragande

Bilden som framträder är dock inte så enkel som att strategerna alltid fungerar som den neutrala bryggan mellan olika kunskapssyner och värderingar. De verkar röra sig mellan att prata en specifik yrkesgrupps språk, medla mellan olika aktörer och att prata sitt eget folkhälsospråk. Ofta används kunskapen om andra verksamheter för att vinna legitimitet för de egna yrkesmässiga anspråken. Genom att exempelvis prata med rektorerna på deras språk – om godkända betyg eller lika-behandlingsplaner – blir det lättare att nå fram i hur en skola kan jobba för att främja elevernas välmående och hälsa. Samtidigt som de lär sig andras professionella språk finns en vilja att andra aktörer ska lära sig prata folkhälsospråk – att de ska förstå och utgå från folkhälso-perspektivet i sina verksamheter. En respondent tycker att alla i kommunen ska känna till det nationella målet att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen:

Det här övergripande folkhälsomålet tycker jag är superviktigt och det försöker jag verkligen trycka i folk hahaha. Även om dom inte tar emot det så gör jag det, det ska in.

Att balansera mellan olika verksamheters perspektiv och att driva sin egen fråga framträder inte alltid som problemfritt–flera gånger uppstår krockar mellan olika kunskapssyner, värden och arbetssätt. Flera beskriver hur akuta frågor ofta ges företräde för mer långsiktiga, hälsofrämjande insatser. När samverkan sker med primärvården som inte längre enbart är offentligt driven kan samverkansbehov krocka med konkurrensbehov, något som en respondent reflekterar över:

Ja just att vi har fem chefer, både från kommunen och från primärvården som ska komma överens om familjecentralen. Det är inte så lätt alltså. Och det kan ju visa sig i; 'ska man få gå den här utbildningen ihop nu eller hur ska vi betala den här skrivaren.' Alltså, och det är verksamhet som finns där i samma lokaler och ska jobba ihop men som har fem olika huvudmän. Det gör det mycket mer komplicerat att komma överens och få det att funka. Plus att man är delvis konkurrenter då, några av dom är ju konkurrenter för sin verksamhet.

Oavsett de krockar som uppstår i arbetet med att länka ihop olika kunskapssyner och perspektiv bidrar arbetet till att legitimera strategernas arbete. Något bilden är att även nästa arbetssätt—att analysera och utreda från olika perspektiv- gör.

## **Att analysera och utreda utifrån olika perspektiv**

Ett tema i analys-schemat är att analysera och utreda utifrån olika perspektiv. Bilden är att en betydande del av uppdraget för strategerna handlar om att omvärldsbevaka, ta fram analyser och att utreda inom kunskapsområden kopplat till folkhälsoparaplyet. Detta kan göras utifrån olika bakgrund, det kan handla om att svara på en remiss eller motion, för att hjälpa verksamheter eller för att sprida kunskap om hälsoläget och folkhälsofrågan i stort. De flesta respondenter menar att de använder analyserna som grund i verksamhetsplanering. En respondent beskriver hur en stor del av arbetet handlar om detta:

Som folkhälsostrateg skulle jag nog säga att mitt jobb består väldigt mycket i att jobba med skrivningar utav olika saker, det är både svar på remisser att försöka skriva olika utredningsuppdrag

En annan respondent har en snarlik upplevelse:

Ganska vanligt är ju att man skriver underlag i frågor, det kan vara motioner eller det kan vara remisser utifrån, eller nån politiker som vill lägga ett förslag men vill ha lite hjälp med underlag så att man skriver underlag och skriver svar och bereder ärenden

Något som lyfts fram som en central del i utredningar och analyser är statistik. Att kunna analysera statistik verkar vara ett arbetssätt som till

viss del erhålls via den folkhälsovetenskapliga utbildningen men som framför allt i stor utsträckning byggs upp utifrån den kontext strategerna befinner sig i. Utöver att använda i utredningar och analyser används statistiken av flera i välfärdsredovisningar där indikatorer på hälsoutvecklingen följs och rapporteras. En respondent beskriver hur de använder sig av statistiken som grund i allt som görs:

Vi är statistikbäraren i kommunen [...] för den statistiken som talar om hur befolkningen mår ur olika perspektiv och den använder vi ju gärna i olika sammanhang. Här på förvaltningen använder vi alltid den i vår planering vad vi än gör. Ska vi skapa en näridrottsplats som vi kallar för aktivitetsplats, då tänker vi såhär: jaha, vilket område mår bäst utav att få en sådan plats och vill dom ha den där.

Flera respondenter lyfter vikten av att ha ett kritiskt förhållningssätt till statistik och att analyserna och utredningarna handlar om fler aspekter. De handlar om att föra ihop statistik, egen kunskap, verksamheternas bild och vad som händer i omvärlden. En analys eller en utredning kan också handla om att kika på vilka metoder eller tillvägagångsätt om rekommenderas inom en fråga i forskning eller ifrån myndigheter. En respondent beskriver viktiga aspekter i en utredning:

Sen är det ju utredningar till exempel suicidprevention utifrån att det kom en remiss som handlade om det. Och då sitter ju vi och gör en utredning runt det och ser vad vi ska satsa på och hur ska vi kunna ta oss an detta när politiken har önskemål om det [...] då handlar det om att göra en omvärldsbevakning, att se till att man får in relevant information, titta på forskning, vad säger den, har vi några metoder som har lyfts fram utav våra nationella aktörer, alltså socialstyrelsen i det här fallet var ju väldigt viktiga att titta på, vad säger dom. Jo dom säger så här och då ska ju vi naturligtvis inte gå emot det utan då ska vi ansluta oss till det.

Strategerna tycks arbeta upp förmågan att ha flera olika målgrupper, verksamheter och aktörer i åtanke vid analys. En respondent beskriver sitt tänk i samband med bedömningar av bidrag till olika föreningar:

Jag har mycket det här helhetstänket faktiskt; att inte ha en verksamhet, en sektor, en grupp för ögonen utan att se vad kan det få för konsekvenser

och att hela tiden ställa något emot någonting annat. Det är väl också det som gör rollen unik att vi måste ju ha flera perspektiv levande hela tiden. Det kan jag tycka är så härligt ibland när man sitter på möten när någon säger så här; min roll är att vara här och bevaka äldre frågan. [...] Och då tänker jag; vad skönt, vad härligt. Och hon gör det bra, det är ju hennes roll. Det är inte hennes roll att tänka på hur det skulle påverka alla andra, men det är min roll, haha. Det är barn och unga, det är föreningsliv som vi jobbar med i det här sammanhanget, det är hur olika sorters aktiviteter ställs mot varandra; fysisk aktivitet kontra sociala mötesplatser

Att analysera från flera olika perspektiv framstår som en central del i strategernas uppdrag, något som även nästa tema i analys-schemat – att bidra till problemlösning- verkar göra.

## Att bidra till problemlösning

I den bild som växer fram av strategernas arbete är problemlösning en övervägande beståndsdel. Det handlar om stöd i metodutveckling när andra aktörer frågar eller att själv vara drivande i lösningen av ett gemensamt problem eller en fråga. Ofta handlar det om frågor som är av tvärsektoriell, komplex och långsiktig karaktär. Problemlösningen görs i regel inte ensam utan sker hela tiden i dialog med andra. En respondent beskriver hur hen får en roll i komplexa frågor som är beroende av flera aktörers involvering för att lösas:

jag arrangerar ju en del mötesplatser [...] när det är tvärsektoriella frågor, en komplex problematik, sånt som är över flera verksamheter då kan jag arrangera utbildningsdagar eller dagar då man arbetar med en fråga”

En annan respondent pratar om hur problemlösning kan växa fram i mötet mellan människor:

det är ju också det här att ta fram och sitta i stora diskussioner och prata med mycket människor och ta fram tankar och idéer och göra någonting av dom på något sätt i den här strategin

Problemlösningen kan också handla om att ta fram nya metoder för att jobba med olika frågor. En tredje respondent beskriver hur aktörer vänder sig till henne för stöd i detta:

Jag hjälper till med metodutveckling, alltså jag tänker att jag är bollplank i många situationer på olika sätt. Dom kanske kommer med en ide och funderar över; 'skulle man kunna göra något åt det här, det här har vi funderat på i våran verksamhet, eller det här problemet ser vi, hur skulle man kunna göra med det'. Alltså, att vara det där bollplanket, det tänker jag det är jag i alla mina nätverk som jag är i.

I problemlösandet använder sig strategerna av den kunskap de förvärvat erfarenhetsmässigt om hur verksamheter fungerar, hur hälsoläget ser ut, hur en fråga drivs i styrsystemet eller vem som bra att vända sig till i en specifik fråga. Flera gånger verkar de kunna hitta lösningar gemensamt med andra aktörer. Samtidigt är bilden att det i problemlösandet kan uppstå krockar i relation till den byråkratiska organisationens uppbyggnad. När flera aktörer bidrar till lösningen av ett problem kan det exempelvis vara svårt att veta var i den kommunala organisationen ett beslut ska fattas och vem som ska bära huvudansvaret. Det kan också vara svårt för strategen att få det mandat i den kommunala organisationen som behövs för att leda en problemlösningsprocess. En strateg reflekterar över konflikten mellan att lösa en komplex fråga gemensamt och att besluta om den formellt i linjeorganisationen:

Det här är något som inte en förvaltning löser utan det här området ska alla eller så gott som alla förvaltningar ska vara med och bidra till. Och det innebär ju särskilda arbetssätt att jobba där politiken har sagt en sak och sedan ska man gå ut och jobba utan att vara chef, jobba mot andra förvaltningar. Så man går ut och är väldigt tydlig och hänvisar till politiken men man kan aldrig peka med hela handen utan det finns en linjeorganisation där det formellt går i, men man hoppar över den, man går på tvärs för att stötta. Och där tycker jag att det är viktigt att man har just den här stödfunktionen och att ägandet ligger i den enskilda förvaltningen [...] Jag kan vara en processledare och då måste chefen säga att det är ok att jag är med och det kräver ju väldigt mycket arbete med ledningsgrupp, för kliver man in fel väg...

Den här strategen lägger vikt vid att frågorna hanteras i enlighet med den byråkratiska organisationens uppbyggnad där det är tydligt vem som fått det formella mandatet att hantera en fråga. Samtidigt är bilden att strategerna ofta använder sig av sina informella nätverk och kontakter i problemlösandet. Även om det kan förekomma konflikter i att

delta i eller leda problemlösningsprocesser i komplexa frågor är bilden att strategerna vinner yrkesmässig legitimitet genom problemlösning. Detta genom att de fyller en funktion i en kommunal organisation som möter flera frågor av komplex och tvärspektoriell karaktär.

Detta var det sista stycket i de organisationsorienterade arbetsätten. Nästkommande del i studien är slutsatser som är uppstrukturerade utifrån studiens frågeställningar.



## 6. Slutsatser

Det här avsnittet bygger på resultatanalysen och är strukturerat utifrån studiens frågeställningar: Vilka yrkesmässiga anspråk har professionen? I vilken utsträckning vinner folkhälsostrategerna yrkesmässig legitimitet utifrån en yrkesorienterad professionalism? I vilken utsträckning legitimerar de sitt yrke utifrån en organisatorisk professionalism? Vilka spänningar och synergier uppstår i strategernas professionella identitet utifrån hur de legitimerar sitt yrke?

### Folkhälsostrategernas yrkesmässiga anspråk

Det här första avsnittet i slutsatserna utgår från studiens första fråga: Vilka yrkesmässiga anspråk har folkhälsostrategerna? Sammanfattningsvis är studiens bidrag en kunskap om att folkhälsostrategerna har omfattande yrkesmässiga anspråk utifrån en gemensam folkhälsovetenskaplig bas. Något som i viss utsträckning skiljer sig från tidigare studier där synen på folkhälsa var splittrad. Det är ett tecken på att strategerna formerat sig som yrkesgrupp sedan tidigare forskning gjordes. Folkhälsostrategerna vill utifrån sin kunskapsbas vinna dominans över såväl sitt eget som andras yrkesområden. Bilden är att strategerna bygger en del av sin professionella identitet utifrån dessa anspråk. Samtidigt finns splittring i såväl kunskapsbas som målbild utifrån folkhälsans breda karaktär och beroende av kontextuella faktorer.

Studien visar att folkhälsostrategerna har relativt omfattande yrkesmässiga anspråk. I en yrkesorienterad professionalism handlar dessa anspråk om att yrkesgruppen vill använda sin gemensamma och universitetsinhämtade kunskap för att få kontroll över prioriteringar och arbetssystem (Evetts 2014:40–43). Studien visar att folkhälsostrategerna i linje med en yrkesorienterad professionalism formar

en gemensam kunskapsbas och att den utgår från utbildning och formas i professionella sammanslutningar. Kunskapsbasen har stor överensstämmelse med definitionen av folkhälsoämnet framtagen av de svenska högskolor som bedriver undervisning i ämnet. Folkhälsa ses som påverkat av samhällsstrukturer och målgrupp är befolkningen snarare än individen. Fokus ligger på jämlikhet i hälsa och hur klyftorna mellan olika grupper i samhället kan minska genom att skapa strukturella förutsättningar. Kunskapsbasen bygger också på en hälsofrämjande och förebyggande syn på folkhälsa. Utöver de teman i kunskapsbasen som utgår från högskolornas definition framkommer ytterligare teman utifrån intervjuerna. Dessa handlar om social hållbarhet och att se satsningar på folkhälsan som en samhällsinvestering.

Denna gemensamma kunskapsbas använder strategierna sedan för att forma sin målbild för arbetet, nämligen att alla kommunala verksamheter och politiska beslut ska utgå från ett folkhälsoperspektiv och jobba för att skillnaderna i hälsa ska minska. Denna studie visar alltså att strategierna har relativt omfattande yrkesmässiga anspråk, då de strävar efter att inte bara den egna yrkesgruppen ska använda den folkhälsovetenskapliga kunskapen i sina arbetssätt utan även andra yrkesgrupper och beslutsfattare. Strategierna vill vinna dominans inte bara över sitt eget utan även över andras yrkesområden. Bilden är att resultat i folkhälsofrågan uppnås delvis genom att förändra samhällsstrukturer i syfte att resurser och hälsa fördelas mer jämlikt. Något som kräver tolkningsföreträde i ett bredare samhällsperspektiv. Strategierna har likt ekonomiprofessionen (Olofsson 2011:16) generella anspråk på hur samhället ska byggas. Bilden är också att strategierna bygger en del av sin yrkesmässiga identitet utifrån dessa anspråk.

Detta resultat står i viss motsättning till tidigare forskning som visar att folkhälsoarbetare inte bara har svårt att tydliggöra sina arbetsuppgifter och målbilder för arbetet utan även att de inte har något tydligt kunskapsfält att bygga sin profession på (Nettleton & Burrows 1997; Korp 2003). Kunskapsbasen befinner sig inte längre som Nettel-

ton & Burrows (1997:41) beskriver, i motsättningen mellan en biomedicinsk syn på hälsa och hälsa som påverkad av den omgivande miljön eller i motsättningen mellan en individuell och en strukturell syn på hälsa. Den här studien visar att strategerna har en syn på befolkningens hälsa som påverkat av miljön och att strukturella insatser krävs för att påverka den. Detta är ett tecken på att professionen har formerat sig på ett yrkesmässigt plan sedan den tidigare forskningen genomfördes.

Det finns också delar i resultatet som stämmer med tidigare forskning. I Korps forskning går det att utläsa att den del av hans respondenter som har strategiska funktioner i offentliga förvaltningar har en mer liknande kunskapsbas än hela hans respondentgrupp som bestod av tidigare studenter på hälsopedagogprogrammet på Högskolan i Väst (2003:146). Det finns också ett resultat i den här studien som likt tidigare studier visar att en del av folkhälsostategernas kunskapsbas är fragmenterad. I den här studien är bilden att fragmenteringen grundar sig i folkhälsofrågans breda karaktär. När många områden anses påverka folkhälsan bygger strategerna upp kunskap från olika områden såsom föräldrastöd, tillgänglighet eller trygghet och säkerhet. Detta gör också att målbilden för arbetet kan se olika ut för olika kommuner. Splittringen i kunskapsbasen kommer sig också av att strategerna bygger upp en betydande del av sin kunskap i sin kontext i samverkan med aktörer i omgivningen. Detta påverkar möjligheterna att vinna dominans som profession utifrån den vetenskapliga kunskapsbasen, något som nästa stycke kommer att handla om.

## **Professionella utifrån ett yrkesorienterat perspektiv?**

Det här andra avsnittet i slutkapitlet utgår från studiens andra fråga: I vilken utsträckning vinner folkhälsostategerna legitimitet utifrån yrkesorienterade former av professionalism? Studiens bidrag till forsk-

ningen utifrån detta avsnitt är sammanfattande en förstärkning av tidigare studiers resultat som visar att folkhälsstrategerna har en utmaning i att vinna legitimitet utifrån en yrkesorienterad professionalism. Bilden i den här studien är att de inte kan använda sin kunskapsbas för att vinna dominans över sitt yrkesområde. De är beroende av andra aktörer för genomförandet av sitt arbete och möts av flera krockar i detta. Även om bilden är att det finns en ökande legitimitet för strategernas kunskapsyn kan den inte ses som fullt ut legitimerad av det omgivande samhället och den skulle för att strategerna ska vinna legitimitet utifrån yrkesorienterad professionalism behöva etableras som överordnad samhällslogik. I kommuner där synen ges företräde blir det från yrkesmässigt perspektiv lättare för strategerna att agera professionellt. Det kan uttryckas som att yrkesmässig professionalism lättare uppnås om de kontextuella förutsättningarna stämmer med kunskapsbasen.

Yrkesmässig professionalism kan enligt Evetts ses som en diskurs av professionalism som väldigt många professioner försöker att leva upp till (2014:43). I yrkesorienterad professionalism är normen att professionellas praktiska och teoretiska yrkeskunskap får kontroll över prioriteringar och arbetssätt och yrkesgruppen vinner dominans över sitt yrkesområde (Evetts 2014:40-43). Den här studien visar likt tidigare studier (Nettleton & Burrows 1997; Korp 2003) att detta är en utmaning för folkhälsstrategerna. Det finns förvisso flera metoder och arbetssätt som kan kopplas till en folkhälsovetenskaplig bas men då folkhälsstrategerna inte äger sina egna interventioner utan är beroende av andra aktörer för genomförandet folkhälsoarbetet, blir arbetssätten splittrade. Något som även Nettleton & Burrows (1997:41) visar i sin studie. Folkhälsstrategerna har inte själva mandatet att bestämma vad kommunen ska prioritera och hur andra verksamheter ska jobba. De yrkesmässiga anspråken kan krocka i relation till politisk vilja, lagar eller andra professionella grupper. Detta i kombination med folkhälsofrågans bredd gör att arbetssätten kommer att se olika ut i olika kommuner. Kontexten spelar en stor roll för folkhälsoarbetets utformning.

Något som ytterligare stärker bilden av att strategerna har svårt att vinna legitimitet utifrån ett yrkesorienterat perspektiv är att folkhälsostrategernas kunskapssyn inte är fullt ut legitimerad varken hos kommunala aktörer eller i det omgivande samhället. Bilden är att strategerna möter många olika uppfattningar om folkhälsa. Det handlar om allt från att tycka att hälsa är ett individuellt val som handlar om kost och motion till att inte ha någon egentlig uppfattning om vad det handlar om. I ett yrkesorienterat perspektiv är det en förutsättning att en yrkesgrupps kunskapssyn finns legitimerad hos målgruppen och av det omgivande samhället (Evetts 2014:4043). Den splittrade kunskapssynen hos andra aktörer gör att det finns olika förväntningar på vad strategerna ska arbeta med. Och även om studien tyder på ökande legitimitet för en folkhälsovetenskaplig kunskapssyn - där folkhälsa ses som påverkat av samhällsstrukturer och målet är att minska skillnader i hälsa - så finns det fortfarande en väg kvar att vandra.

I ett yrkesorienterat perspektiv skulle folkhälsostrategernas kunskap behöva etableras som en överordnad samhällslogik för att de ska vinna monopol över sitt arbetsområde. Detta då bilden är att folkhälsostrategerna har generella anspråk på hur samhället ska struktureras. Enligt Olofsson (2011:16) har ekonomkåren fått ställning som profession av klassisk typ tack vare att marknadslogiken och det ekonomiska paradigmet fått en hegemonisk ställning. I de kommuner där den folkhälsovetenskapliga logiken ges plats och det finns ett intresse och engagemang för frågorna blir det utifrån ett yrkesorienterat perspektiv lättare för strategerna att agera professionellt. Yrkesmässig professionalism kan lättare uppnås om de kontextuella förutsättningarna stämmer med kunskapsbasen. Då används folkhälsovetenskapliga perspektiv och arbetssätt i större utsträckning. Samtidigt vill det till att ha tolkningsföreträde i alla frågor. Som studien visar finns det många perspektiv och yrkesgrupper som tävlar om detta och bilden är att ingen kommun har kommit hela vägen i att låta folkhälsoperspektivet genomsyra alla beslut och verksamheter.

De omfattande yrkesmässiga anspråken som beskrivits i första avsnittet ger en bild av att strategerna bygger en gemensam yrkesidentitet utifrån en folkhälsovetenskaplig grund trots att det inte föreligger gemensamma praktiker. Att de sedan har så svårt att vinna legitimitet utifrån en yrkesorienterad professionalism skulle kunna innebära att de inte betraktar sig själva som professionella eller ses som professionella av andra så länge det inte finns ett strukturellt, långsiktigt folkhälsoarbete som genomsyrar politiska beslut och verksamheter. Nettleton & Burrows menar att så är fallet för de folkhälsoarbetare de undersöker – deras yrkesmässiga status och trovärdighet undermineras av bristen på jurisdiktion över sitt arbete (1997:44).

Avsnittet visar sammantaget att folkhälsstrategerna har utmaningar i att vinna legitimitet utifrån ett yrkesorienterat perspektiv. De försöker leva upp till normen om en yrkesorienterad professionalism men når inte ända fram. Samtidigt är bilden att folkhälsstrategerna bygger en del av sin professionella identitet på andra mer organisatoriska aspekter vilket kommer att behandlas i nästkommande stycke.

## **Professionella utifrån ett organisationsorienterat perspektiv?**

Det här avsnittet utgår från studiens tredje fråga: I vilken utsträckning legitimerar folkhälsstrategerna sitt yrke utifrån en organisationsorienterad professionalism? I såväl teoriavsnittet som resultat och analysavsnittet delades den organisatoriska professionalismen upp i manageriell och nätverkande. I det här avsnittet diskuteras först den manageriella och sedan den nätverkande. Detta avsnitts bidrag till forskningen är sammanfattande en kunskap om att folkhälsstrategerna legitimerar sitt yrke genom organisatoriska former av professionalism. Framför allt utifrån en nätverkande organisatorisk professionalism där de vinner förtroende och legitimitet i organisationen genom att skapa relationer och fungera som en länk mellan olika aktörer och situationer.

Bilden är att de bygger en viktig del av sin professionella identitet utifrån organisationsorienterade former av professionalism.

Forskare menar att den professionella diskursen har förändrats från att i huvudsak ha baserats på yrkesvärden som kommer inifrån professionen till att i större utsträckning formas av organisatoriska värden och praktiker. I denna föds nya grupper av professionella såsom managers och strateger (Evetts 2014; Noordegraaf m.fl. 2014). I en organisationsorienterad manageriell professionalism bygger yrkesgruppen upp sin kunskap och legitimerar sitt arbete utifrån en marknadslogik (Evetts 2014:40–44). Detta stämmer i viss utsträckning för folkhälsostrategerna, där bilden är att de legitimerar sin yrkesroll genom att tänka och prata utifrån ett ekonomiskt perspektiv. De har bland annat lärt sig att folkhälsofrågan för att få gehör behöver motiveras inte bara genom förbättrat välmående utan även som en investering för kommunen. De tillskansar sig också kunskap i de system i kommunen som bygger på en marknadsmässig logik. Dessa system kommer att bli en del i strategernas arbetssätt: de jobbar med och legitimerar sitt arbete genom att vara en aktiv del i mål- och resultatstyrningssystem och effekt- och prestationsmätningar.

Däremot finns det väldigt lite i studien som antyder att de jobbar med eller legitimerar sitt arbete genom granskningar, kvalitetskontroller eller standardiserade arbetsrutiner. Detta är arbetssätt som Evetts menar ingår i en organisatorisk professionalism (2014:40–44). Det behöver inte betyda att de aldrig kommer i kontakt med dem, men de framstår inte som centrala delar av uppdraget. Bilden är också att vissa konflikter förekommer mellan den ekonomiska och den folkhälsovetenskapliga logiken, något som kommer att diskuteras mer i nästa avsnitt.

Folkhälsostrategerna legitimerar alltså i viss utsträckning sitt yrke utifrån organisatorisk manageriell professionalism. Bilden är att folkhälsostrategerna bygger en del av sin professionella identitet utifrån denna grund. Kommande text handlar om hur de i stor utsträckning legitimerar sitt yrke utifrån en organisatorisk nätverkande professionalism, vilket också blir en del av den professionella identiteten.

Noordegraaf m.fl. menar att kunskapen i en organisatorisk nätverkande professionalism byggs upp i praktiskt hanterande av situationer och relationer (2014:34). Bilden från studien är att en framstående del av den kunskap som folkhälsstrategerna innehar är baserad på den erfarenhet som det innebär att befinna sig i och jobba i en kommunal kontext. Det handlar om allt från kunskap i att leda och driva processer till att veta hur kommunens organisation är uppbyggd eller vilka personer som är bra att vända sig till. Eftersom kunskapen bygger på praktisk erfarenhet går arbetssätt och kunskap in i varandra. Strategerna bygger en del av sin professionella legitimitet på arbetssätt som handlar om att hålla i arbetsprocesser, vinna förtroende hos nyckelpersoner, fungera som en brygga mellan olika kunskapssyner, analysera utifrån olika perspektiv och jobba med problemlösning. Även tidigare studier visar på liknande resultat, även om de inte benämner det "nätverkande professionalism". Nettleton & Burrows visar att folkhälsoarbetares uppgifter handlar mycket om form – att möjliggöra, agera som förändringsagenter och att förhandla gentemot aktörer i kommun och i det omgivande samhället (1997:41).

Det bara är på ett område strategerna skiljer sig åt i sina nätverkande arbetssätt. Precis som för de strateger Noordegraaf m.fl. (2014:31) undersökt, handlar skiljelinjen om huruvida de själva ska hålla i arbetsprocesser eller fungera som stöd för andra som leder processer. Detta kan vara en viktig del att diskutera för folkhälsstrateggruppen.

Likt Noordegraaf m.fl. (2014:25-34) beskriver utvecklar folkhälsstrategerna mekanismer för att bygga professionella fält trots beroenden av andra aktörer och värdekonflikter. Detta gör de genom att bli bra på att organisera. De organiserar relationer såväl mellan aktörer som mellan situationer och mellan kunskapssyner. Professionellt agerande handlar likt i Noordegraafs studie om att säkra kontakter med nyckelpersoner. Det blir särskilt tydligt för de folkhälsstrateger som jobbat några år på samma ställe och hunnit bygga upp relationer och nätverk. Det blir eftertraktade för sina kontakter och förmågor att analysera utifrån olika perspektiv. Noordegraf m.fl. talar om att vara "wired-in" – att vara "inkopplad" och ha förankring i organisationen



(2014:34). Även om den huvudsakliga bilden är att strategerna genom att jobba nätverkande blir "wired-in" så är det samtidigt inte en självklarhet. Bilden är att det är lättare att vara "wired-in" med en placering nära personer i maktpositioner och när det finns ett intresse för folkhälsofrågorna.

Detta verkar gå åt två håll, om strategerna lyckas säkra kontakter med viktiga nyckelpersoner blir det lättare att få gehör för folkhälsofrågorna. De använder sig alltså av nätverkande arbetssätt inte bara för att stärka sin professionalism utan även för att få gehör för de yrkesmässiga anspråk de har med sig från folkhälsovetenskapen. Nästa stycke kommer att handla vilka synergier och spänningar som kan uppstå mellan de olika typer av professionalism som beskrivits i denna studie; den yrkesorienterade och den organisationsorienterade.

## Spänningar och synergier

Det här avsnittet utgår från studiens fjärde fråga: Vilka spänningar och synergier uppstår i strategernas professionella identitet utifrån hur de legitimerar sitt yrke? Det kommer börja med att diskutera synergier och avslutas med en reflektion över spänningar och konflikter i den professionella identiteten. Studiens bidrag till forskningen utifrån detta avsnitt är sammanfattande kunskap om att det när folkhälsostrategerna söker legitimera sitt yrke uppstår synergier mellan den organisationsorienterade och den yrkesorienterade professionalismen. Folkhälsostrategerna använder sig av organisatorisk kunskap och organisatoriska arbetssätt för att vinna legitimitet för sina yrkesmässiga anspråk. Samtidigt uppstår spänningar i krockarna mellan olika typer av professionalism, tydligast blir dessa mellan yrkesmässiga värden och manageriell organisationsorienterad professionalism.

Spänningarna mellan en yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism är i sig är inget nytt i forskningen (Evetts 2014; Noordegraaf m.fl 2014). Skillnaden mot tidigare forskningsresultat är att denna studie ger en bild av att

strategerna då de identifierar sig med båda typerna av professionalism behöver hantera dessa spänningar i skapandet och omskapandet av sin professionella identitet.

Av studien framträder att folkhälsstrategerna inte bara bygger en central del av sin professionella legitimitet på att använda organisationsorienterade arbetssätt, de använder arbetssätten för att genomdriva yrkesmässiga anspråk. De ser en idealbild framför sig där samtliga verksamheter och politiska beslut genomsyras av ett folkhälsoperspektiv. Arbetssätten kommer i mångt och mycket handla om att få med sig andra aktörer i folkhälsoarbetet. När de bygger relationer med nyckelpersoner, tar fram mål, fungerar som en länk mellan olika aktörer och kunskapsperspektiv eller lär sig att tala andra professioners språk är bilden att de inte bara gör det för att stärka sin professionella legitimitet i allmänhet. De gör det också för att stärka legitimiteten för en folkhälsovetenskaplig kunskapssyn och dess lösningsförslag.

Just i denna aspekt verkar de skilja sig något från de strateger Noordegraaf m.fl. undersöker. Precis som för de strateger Noordegraaf m.fl. undersöker, försöker de bygga professionella fält trots beroende av andra aktörer och värdekonflikter. De har svårt att hitta gemensamma arbetssätt utifrån sin utbildning (2014:25–32). Men till skillnad från Noordegraafs strateger bär folkhälsstrategerna på gemensamma yrkesmässiga värden grundade i folkhälsovetenskap. Denna kunskapsbas använder de för att skapa en gemensam målbilden sorts norm för vad som är bra folkhälsoarbete. Även om det samtidigt finns många olika mål inom folkhälsoarbetet bär folkhälsstrategerna på denna gemensamma övergripande målbild. Det finns en samsyn om att folkhälsoarbetet är som bäst när folkhälsoperspektivet är så inkluderat i verksamheter, politiska beslut, styrsystem och budget att strategerna inte ens behöver påminna om det. Det handlar om att andra aktörer ska använda arbetsmetoder och tänka utifrån ett perspektiv som främjar hälsa och stärker jämlikhet i hälsa.

Den här studien visar att de nätverkande och manageriella arbetssätten alltså används i syfte att förstärka en yrkesmässig professionalism. Evetts som i huvudsak ser organisationsorienterad profession-

alism som ett hot mot mer yrkesmässiga värden diskuterar hur det också kan innebära möjligheter. Hon lyfter dock upp andra aspekter än denna studie. Hon beskriver bland annat hur ökad organisatorisk styrning och extern reglering kan leda till bättre transparens och att organisationsorienterade professionalismen kan föra med sig bättre HR- och rekryteringsprocesser som stärker yrkesmässiga värden. Den kan också föra med sig en ökad medvetenhet om frågors komplexitet och flerdimensionella karaktär (2014:48–49).

Samtidigt menar Evetts att många aspekter i en organisatorisk professionalism snedvrider och riskerar att försvaga mer yrkesmässiga värden (2014:48). Det handlar framför allt om aspekter som granskningar samt målstyrnings- och prestationsindikatorer. Den här studien visar precis som Evetts (2014:46–47) att det förekommer krockar mellan organisatoriska arbetssätt och yrkesmässiga värden. Eftersom folkhälsostrategerna bygger sin professionella identitet på flera typer av professionalism är bilden att de spänningar som uppstår i krockarna behöver hanteras inom ramen för skapandet och omskapandet av denna identitet. Bilden är att krockarna sker mellan yrkesmässiga värden och de aspekter som Evetts nämner, vilka framför allt härrör från en manageriell organisationsorienterad professionalism.

En aspekt som blir särskilt tydlig är när mål, resultat och prestationer ska mätas kvantitativt. Dels gör folkhälsofrågans komplexitet och beroende av andra aktörer att varken folkhälsostrategen eller ens de kommunala verksamheterna fullt ut äger resultatet. För att komma åt en så komplex fråga som jämlikhet i hälsa behövs enligt strategerna insatser i samverkan mellan olika samhällsaktörer både inom och utanför kommunen. Flera folkhälsostrateger nämner svårigheter att kvantifiera en mjuk fråga som jämlikhet i hälsa och de upplever en krock när folkhälsofrågan som ses som långsiktig ska inlemmas i ett årsbaserat uppföljningssystem. Att det ofta inte finns indikatorer för att mäta just det som är mest relevant att jobba med kan göra att fel saker fokuseras.

Strategerna använder som redan beskrivits nätverksorienterade organisatorisk professionalism i första hand i syfte att förstärka yrkes-

mässiga värden. Men det finns krockar även här. Det kan bli en konflikt mellan den nätverksorienterade rollen som neutral brygga och medlare och de egna yrkesmässiga anspråken. Redan att det finns ett behov av en roll som medlare tyder på intressekonflikter i organisationen, att sedan utöver att bolla dessa konflikter dessutom driva sitt eget perspektiv tillför ytterligare en krock. Krocken mellan att vara medlare och driva sitt eget perspektiv leder till en spänning som folkhälsstrategen behöver hantera i sin yrkesmässiga identitet.

Således både förstärker yrkesorienterad och organisationsorienterad professionalism varandra och är i konflikt med varandra. Då bilden är att folkhälsstrategerna bygger sin professionella identitet på såväl yrkesorienterad som organisatorisk professionalism leder konflikterna till spänningar som de behöver hantera i sin professionella roll. I nästa stycke sammanfattas studien kopplat till det övergripande syftet. Det kommer också att diskutera ytterligare krockar som påverkar strategernas yrkesmässiga identitet.

## **Sammanfattande slutsatser**

Här sammanfattas studien och beskriver hur den svarar mot sitt syfte: att ge en bild av hur folkhälsstrategerna legitimerar sitt yrke i spänningarna och synergierna mellan en yrkesorienterad och en organisationsorienterad professionalism. Avslutningsvis presenteras reflektioner över framtida forskning.

Studiens bidrag till forskningen är sammanfattningsvis att folkhälsstrategerna strävar efter att legitimera sitt yrke genom såväl genom yrkesorienterade som organisationsorienterade former av professionalism. Den gemensamma kunskapsbasen och de omfattande yrkesmässiga anspråken som den här studien ger en bild av är ett tecken på att yrkesgruppen formerat sig på ett yrkesmässigt plan jämfört med tidigare forskning. Samtidigt visar studien (likt tidigare studier) att det är en utmaning för yrkesgruppen att vinna legitimitet uti-

från ett yrkesorienterat perspektiv och att strategierna inte kan använda sig av yrkesorienterad kunskap för att vinna dominans över prioriteringar och arbetsuppgifter. Detta då det finns en splittring i arbetssätt utifrån folkhälsans breda karaktär och då de är beroende av andra aktörer och kontextuella faktorer för genomförandet av arbetet. Men strategierna slutar inte att sträva efter att den folkhälsovetenskapliga logiken ska vinna dominans över (andras) arbetssätt och prioriteringar. I detta kommer de att använda arbetssätt som kan kopplas till organisatorisk professionalism. Studien visar att de i hög grad legitimerar sig utifrån mer organisatoriska former av professionalism såsom nätverkande och målstyrning. De söker också legitimera de yrkesmässiga anspråken genom att använda sig av organisatoriska former av professionalism. Bilden är alltså att det uppstår synergier mellan den yrkesmässiga och den organisationsorienterade professionalismerna.

Dessa synergier är annorlunda än de som omtalas av andra forskare som skriver om organisationsorienterad och yrkesorienterad professionalism. Forskarna inom området fokuserar dessutom i första hand på krockar mellan professionalismiskurserna och en försvagning av klassiska yrkesgruppers yrkesmässiga värden (Evetts 2014; Noordegraaf m.fl. 2014). Samtidigt uppstår det precis som tidigare forskare visat spänningar i krockarna mellan olika typer av professionalism. Skillnaden är att denna studie ger en bild av att strategierna då de identifierar sig med båda typerna av professionalism behöver hantera dessa spänningar i skapandet och omskapandet av sin professionella identitet. Är det professionellt att följa upp insatser inom folkhälsoområdet med manageriella mätinstrument? Eller är det professionellt att låta bli då den sortens komplexa, mjuka och långsiktiga fråga inte på ett lätt sätt låter sig infångas i kvantitativa siffror?

Studien visar också på en rad andra konflikter i folkhälsostrategiernas roll som inte är mellan den yrkesorienterade och organisationsorienterade professionalismerna och därför ligger utanför syftet. Samtidigt är de intressanta att lyfta då även dessa konflikter införlivas i strategiernas professionella identitet. Detta har beröringspunkter med

Svenssons forskning. Hon menar att strateger behöver hantera en rad komplexiteter inom ramen för sin yrkesroll bland annat i möten mellan professionella, byråkratiska och legala logiker. Den här studien visar att folkhälsstrategerna lär sig prata samhällsplanerarnas språk för att vinna gehör hos samhällsplanerare för sina frågor samtidigt som det finns en önskan att samhällsplanerarna ska prata ”folkhälsospråk”. De lär sig att de är tjänstepersoner som ska förhålla sig neutrala till politiska beslut samtidigt som har uppdrag att driva sina yrkesmässiga anspråk utifrån folkhälsovetenskapen. De lär sig att driva nätverksprocesser och fungera som problemlösare ihop med aktörer från olika organisationer och nivåer samtidigt som de i sin tjänsteroll behöver förhålla sig till den kommunala linjeorganisationens beslutsgång.

Enligt Noordegraaf m.fl. (2014:34–46) hanteras den sortens värdekonflikter i praktiskt problemlösande och relationsskapande i linje med en yrkesorienterad nätverkande professionalism. Och strategerna fungerar ofta som länk och medlare mellan olika aktörer och kunskapsperspektiv. Men det är inte samma sak som att komplexiteter och konflikter försvinner, bilden är snarare att de finns ständigt närvarande i folkhälsstrategernas professionella identitet. Bilden är också att strategerna har lättare att agera professionellt om kontextuella faktorer stämmer med deras yrkesmässiga kunskapsbas. Det vill säga, om kommunen är intresserad av och driver folkhälsofrågorna utifrån ett brett samhällsperspektiv är det lättare att se sig själv som professionell. Det finns flera forskare som menar att individens identitet skapas och omskas i relation till omgivningen och i relation till organisatoriska logiker (Lok 2010; Thornton 2013). Det skulle vidare vara intressant att studera folkhälsstrategernas identitet utifrån ett institutionellt perspektiv och gå ännu djupare in på vilka institutionella logiker som formar och omformar yrkesgruppens identitet. Det skulle vara intressant att veta vad som händer med individen i identitetsskapandet när flera institutionella logiker gör sig gällande samtidigt. Hur hanteras detta?

Den här studien visar att det finns strateger som inte enbart bygger sin professionella identitet utifrån en organisatorisk professionalism

vilket är nytt jämfört med tidigare forskning där den organisatoriska professionalismen utgör grunden för strategers professionella legitimitet och identitet (jmf Noordegraaf m.fl. 2014). Det skulle vidare vara intressant att undersöka om det finns fler strateger som likt folkhälsostrategerna bygger sin professionella identitet på en vetenskaplig kunskapsbas. Miljöstrateger, jämställdhetsstrateger eller mänskliga rättigheterstrateger skulle kunna vara några sådana yrkesgrupper.

Det skulle också vara intressant med forskning som undersökte folkhälsostrateger utifrån ett demokratiperspektiv. Är det förenligt med demokratiska värden att folkhälsostrategerna vinner dominans över sitt yrkesområde? Folkhälsostrateger har likt jämställdhetsstrateger och miljöstrateger ett formellt uppdrag att driva en värdeladdad fråga i en politiskt styrd organisation (Svensson 2015:15). Folkhälsovertdarna har breda och generella anspråk och skulle för att vinna monopol över sitt yrkesområde utifrån sin kunskapssyn i princip behöva etableras som en överordnad samhällslogik likt Olofsson menar att ekonomerna gjort (2011:16). Vad händer med demokratin när professionella grupper driver samhälleligt värdeladdade frågor, viss tävlan mot varandra och i syfte att påverka politiker? Triantafillou (2015:180–185) menar att många tjänstepersoner använder sig av vetenskaplig kunskap för att upprätthålla en neutralitet i relation till politiska beslut. Ekonomerna har angivits föra in företagslösningar i de offentliga som om de vore värdeneutrala vilket har ansetts hota demokratiska värden (Lundqvist 1998:144). Bilden i denna studie är att folkhälsostrategernas syn är relativt nyanserad på så sätt att de verkar medvetna om att kunskap inte är neutral. Deras kunskapsbas har också många beröringspunkter med de värden Lundqvist menar att tjänstepersoner ska ha om de ska fungera som demokratins väktare. Det handlar om jämlikhet, inflytande och likabehandling (1998:62–63). Men samtidigt är det viktigt att hålla en diskussion om demokratiska värden levande i relation till den trend av meritokrati som dessa tvärsektoriella roller verkar vara en del av.





# Referenser

- Abbott, A. D. (1988) *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press
- Benington J. & Moore M. H (red.) (2011) *Public value. Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan förlag
- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2012) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Brante T. (2009) "Vad är en profession? – Teoretiska ansatser och definitioner", i *Vetenskap för profession* 8: 15-34
- Brante T. (2013) "The Professional Landscape: The Historical Development of Professions in Sweden", i *Professions & Professionalism*, 3: 1-18
- Cernerud, L., Arneson, H., Kugelberg, S., Paulsson, G., Brodin, H., Cesaress Olsson, M. & Ainestrand, D. (2009) "Folkhälsovetenskap - arbetet med ämnets definition och innehåll", i *Socialmedicinsk tidskrift* 1
- Evetts, J. (2014) "The Concept of Professionalism Professional Work Professional Practice and Learning", i Billet, S., Harteis, C. & Gruber, H. (red): *International Handbook of Research in Professional and Practice-based Learning*. Dordrecht: Springer International Handbooks of Education. 29-56
- Freidson, E. (1986) *Professional Powers. A study of the institutionalization of Knowledge*. Chicago: Chicago University Press
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Polity.
- Grint, K. (2005) "Problems, problems, problems: The social construction of 'leadership'", i *Human Relations* 58(11): 1467-149
- Korp, P. (2003) *Hälsopromotion – en sociologisk studie av hälsofrämjandets institutionalisering*. Sociologiska institutionen, Göteborgs Universitet
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Larson, M. S. (1977) *The Rise of Professionalism*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Lundqvist, L. (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Nettleton, S. & Burrows, R. (1997) "If Health Promotion is Everybody's Business What is the Faith of the Health Promotion Specialist?", i *Sociology of Health and Illness*, 19: 23-47.
- Noordegraaf, M. (2007) "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains", i *Administration & Society*, 39(6): 761-785
- Noordegraaf, M., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2014) "Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other organizational professionals", i *Public Administration*, 92(1): 21-38
- Noordegraaf, M. (2015) "Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts", i *Journal of Professions and Organization* 2: 187-206
- Olofsson, G. (2011) På väg mot profession? Akademiska yrkesutbildningar vid ett nytt universitet. Växjö: Linneuniversitetet
- Pellmerr, K., Wramner, B., & Wramner, H. (2012) *Grundläggande folkhälsovetenskap*. Stockholm: Liber
- Region Örebro Län 1 Folkhälsoavtal [Elektronisk] 2016-12-21
- Rittel, H. & Webber, M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning", i *Policy Sciences* 4: 155-169
- Rothstein, B. (2010) "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag. 7-30
- SKL 1 (Sveriges kommuner och landsting) *Nätverk och samarbeten i folkhälsoarbetet*. [Elektronisk] 2016-12-06
- SKL 2 (Sveriges kommuner och landsting) *Medlemsenkät Folkhälsa – Förutsättningar och behov av stöd för folkhälsoarbete i kommuner, landsting/regioner* [Elektronisk] 2016-12-21
- Statskontoret (2006) *På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor*. 2006:13 Stockholm: Statskontoret
- Svensson, P. (2015) *Strategists in the intersection of logics. A study of job advertisements in the Swedish municipal administration*. Gothenburg University: School of Public Administration Working Papers Series 2105:30

- Torstendahl, R. (1990) "Essential Properties, Strategic Aims and Historical Development: Three Approaches to Theories of Professionalism", i Burrage, M. och Torstendahl, R. (red.) *Professions in theory and history: rethinking the study of the professions*. London: Sage.
- Triantafillou, P. (2015) "The Politics of Neutrality and the Changing Role of Expertise in Public Administration", i *Administrative Theory and Praxis*, 37(3):174-187
- Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- VGR 1 (Västra Götalandsregionen) - Förslag till regional folkhälsomodell för Västra Götaland. [Elektronisk] 2017-03-02
- VGR 2 (Västra Götalandsregionen) Kartläggning - Folkhälsoarbetets organisering i Västra Götalandsregionen [Elektronisk]
- Whitehead, M., Dahlgren, G. & Gilson, L. (2001) "Developing the policy response to inequities in health: a global perspective", i Evans, T., Whitehead, M., Diderichsen, F., Bhuiya, A. & Wirth, M. (red.) *Challenging inequities in health: from ethics to action*. Oxford: Oxford University Press



# **Delstudie 3 – Josephine Massie:**

*Introducing the Missing Link:  
National Coordinators and  
Their Role for Sweden's Public  
Administration*



# 1. Introduction

This introductory chapter begins by presenting the case of national coordinators, which this study is concerned with exploring, based on what previous research has found out about why they are appointed, what they are up to and what consequences their introduction has had. In the second segment of the chapter, the case is put into the context of the development of governance in Sweden. Finally, the aim and research question of this study is presented in relation to research on the development of new roles for public officials.

## A New Bird in the Public Administration Jungle

In the recent decade, a new phenomenon has made its entry into Sweden's political-administrative system, gaining interest from both local researchers of public administration and the country's control authorities. The phenomenon is called national coordinator (*nationell samordnare*) and constitutes a person who has been assigned a special and temporary position by the government. The national coordinators, sometimes having commissions at their hand, are assigned to handle one of the government's prioritized issues. The expectations of what they are meant to achieve however vary a great deal, as it is a flexible instrument for the government to use, and a free role for the persons who are appointed to fill, giving coordinators a flexible mandate and a lot of freedom to interpret their assignments (*Riksrevisionen* 2016:48).

The popularity of appointing national coordinators is reflected in 33 national coordinators having been employed by different governments between 2005-2015 (*Riksrevisionen* 2016:22). Previous research has shown that the government uses national coordinators to highlight issues and promote certain perspectives, but that there are also

elements of investigation and negotiation in many coordinators' instructions (Statskontoret 2014: 8-19; Riksrevisionen 2016:19-20). An important purpose behind the use of national coordinators also seems to be to establish collaboration between different actors when the government is dependent upon these other actors to handle certain issues (Statskontoret 2014:21-22). These issues can sometimes be described as wicked problems, having no final solutions and requiring coordination between multiple actors from different sectors (e.g. the National Coordinator against Homelessness) (Statskontoret 2014:29-30). The national coordinator can however also be assigned to handle: an issue that the government has profiled itself in dealing with during its time of mandate (e.g. the National Coordinator for Care Choice), an acute situation (e.g. the National Coordinators for Municipal Reception of Refugees), an issue that is controversial or too sensitive for the government to handle themselves (e.g. the National Coordinator Against Violent Extremism), or a clear demand for direction within a policy area (e.g. the National Coordinator for the Expansion of the Mining Industry) (Riksrevisionen 2016). In such situations, using this new and horizontal policy instrument has proven to be an effective and politically viable alternative to get the responsible actors to take action – especially when other measures have failed (Statskontoret 2014; Riksrevisionen 2016).

The focus of a national coordinator is often directed at multiple sectors, including target groups from the public and private sector as well as civil society, but while they are intended to have a broad coverage of these different groups, the coordinators' main target groups are in fact most often other public actors. Governmental authorities and local and regional municipalities are, in the coordinators' instructions, most often mentioned to be organizations for the coordinator to involve in their work (Riksrevisionen 2016:21). All efforts by the national coordinators are voluntary for these target groups to participate in and there are no sanctions for not doing so. The majority of the coordinators do not even have access to any substantial funds and are



supposed to use only information and motivation to inspire and convince the target groups about the right way to prioritize, act and organize their operations (ibid.:20). Using only these tools, the coordinators sometimes succeed in initiating action on the local level around the issue in focus for their mission and are furthermore often able to bring back information to the government about the conditions 'on the ground' (ibid.:39).

Despite its popularity and the voluntaristic nature of the policy instrument, there have been public demonstrations of conflicts arising between different levels of administration because of the appointment of national coordinators. For example, two previously active coordinators who have been publicly criticized by representatives of municipalities are the National Coordinator for Protecting Democracy Against Violent Extremism, previously headed by Mona Sahlin, and the National Coordinator for Vulnerable EU Citizens, Martin Valfridsson. Mona Sahlin and her secretariat were criticized by the municipality of Malmö for not having enough of an understanding of the municipalities' perspectives and the conditions for their work and was further claimed to lack the mandate needed to facilitate change (Ravhed 2016). As for Martin Valfridsson, he was criticized for making controversial statements, undermining the trust of the municipalities instead of providing support (Ankersen 2015).

The government's use of the national coordinators has also been questioned by the Swedish control authorities. The Swedish Agency for Public Management discovered a number of potential challenges with this way of governing in regard to how it could affect the rest of the public administration. Their concerns were mainly that the appointment of national coordinators might override those authorities that have traditionally been responsible for the issues that coordinators are now assigned to, as well as lead to a blurred division of responsibility between the national coordinators and the ministers (Statskontoret 2014:39-40). When the Committee on the Constitution attended to the matter, they expressed the need for a clearer and more

thought-through separation of roles between national coordinators, the government, the Government Offices, and the ministers (bet 2015/16:KU10: 82). The vague definition of roles and the uncertainty about who is actually responsible for measures taken during a national coordination was further highlighted in the National Audit Office' report on the policy instrument (Riksrevisionen 2016:50-51).

## **On the Road to a More Collaborative Government**

Previous research on national coordinators have put them into the context of the rise of new strategies of governing promoted within the paradigm of governance. In a report on national coordinators, the Swedish Agency for Public Management concluded that national coordinators represented an “untraditional” mode of governance, and a break-away from vertical governing, as the coordinators mainly operate through networks (Statskontoret 2014:11). National coordinators can also be considered to be governance-inspired in that they mostly work through informative, 'soft' and capacity building tools (Sandheden 2014:29). The theory of collaborative governance has furthermore proved to be a suitable framework to understand the existence of national coordinators (Johansson & Malmström 2015:31).

According to the bulk of public administration research, we are today living in a 'network society' in which national and local levels of governance are integrated and where governments are increasingly incapable of dealing with societal problems on their own (Salamon 2002; Hajer & Wagenaar 2003). In this new type of society, 'traditional' methods of governing are no longer seen as appropriate, leading governments to experiment with innovative policy instruments. Based on an awareness of interdependence, alternative forms of problem solving are booming, for example in the form of collaborative dialogues and planning (Hajer 2003:187-189). The development has also resulted

in researchers reformulating theories on policy formation and implementation. The top-down perspective has been abandoned to a substantial degree, replaced by a view on policy formation as something that takes place in complex networks on various political-administrative layers (Leman 2002:58; Hill & Hupe 2009:17, 69). Government's role is seen as increasingly becoming that of a coordinating actor, facilitating collaboration and enabling actors instead of governing through hierarchy and control (Salamon 2002:8, 16; Leman 2002:73). A change of vocabulary has followed, labeling what governments do when applying these strategies as different forms of governance.

The development of governance in Sweden has been described as one marked by both continuity and change. Jacobsson et. al. prefer to phrase the development as a transformation of the role of government, rather than a shift from government to governance, and argue that the commanding role has transformed into a coordinating one (2015: 8). Interactive methods of governing have long since been in use in Sweden as the system has been characterized by corporativism, which has allowed interest groups to have their say in the development of policies and reforms (Montin & Hedlund 2009:26; Johansson 2012:1032). Signs of a development towards an even more collaborative government can however be identified; contract-based governing has become much more common, inter-communal cooperation has increased, the strategy of partnerships has gained influence and more and more loose networks for specific policy areas are being formed (Montin & Hedlund 2009:23). Collaboration has thus evolved into the 'standard action' for the Swedish government (Montin & Granberg 2013:83). In Sweden, the collaborative ambition is also illustrated by the new overarching goal that was set for the public administration in the government's latest administrative policy. Today, the public administration is encouraged to be "innovative and collaborating", in addition to the values previously strived for, that is: rule of law, efficiency, quality, service and accessibility (Prop. 2009/10:175).

## **Understanding the Changing Roles of Public Officials**

The effects of the transformation of the role of government are not yet fully known. However, while the re-invention of policymaking is by many seen as a necessary and welcome response to the fluidity of the network society, there are also concerns about new governance methods leading to lacking forms of accountability and legitimacy, as public officials' influence and responsibility expand (Hysing & Olsson 2012:16-19, 119; Lundquist 1998:23-24). Policymaking is becoming an even more important stage for politics than before and public officials are given new and important roles within these processes (Hajer & Wagenaar 2003:12). In the context of loose networks and partnerships, "Who governs?" risks becoming an empirical question rather than a principal one, having to be determined on a case by case basis (Montin & Hedlund 2009:12, 27). In fact, because of such concerns, the debate on governance has been said to be nothing less than a debate about the foundations of democracy (Jacobsson et. al. 2015:53).

The concerns expressed by these researchers about the implications of governance and collaborative methods on democracy and its guardians motivates this study. My aim is to understand how changing patterns of governing affect the public administration through the new roles that are created for public officials. The thesis is devoted to exploring the development of one such new role for public officials, as the introduction of national coordinators into the Swedish public administration provides such an opportunity. To focus on national coordinators is motivated both by the conflicts and criticism arising from the government's use of them and the concerns that have been raised from control authorities about the coordinators' roles and their implications for the public administration's democratic processes. As no study has undertaken a deeper analysis of these issues, including the perspectives of actors on different levels of the public administration, that is the intention of this study. For this purpose, a unique material

is re-used, collected in 2015/2016 by the project group for the Swedish National Audit Office' audit, which I took part in during my internship and temporary position at the office. The material is unique in that it includes interviews with politicians and public officials from central government to the municipal level. While previous studies have mainly analyzed the national coordinators' formal mandates and instructions, or focused on the policy outcomes of the coordinations, this material enables an analysis beyond the intended logic of the policy instrument and an investigation into what roles have actually been established for national coordinators in practice.

The question guiding the research is: What roles have national coordinators come to play in practice and what implications does the introduction of these roles have for the relations and democratic processes of Sweden's public administration? This question is answered by investigating the views and experiences of those public actors who have been involved in the policy deliberation processes around national coordinators. The properties and values associated with the national coordinators' roles are compared to those of previously known types of public officials. The implications of appointing national coordinators are then illuminated through analyzing how their introduction has affected the relations between different levels and actors of the public administration, as well as whether their roles imply any opportunities or challenges from a democratic perspective.

## **2. How This Study Was Conducted**

In this chapter, the operational theory, methodological approach and material used for the purpose of this study is presented and discussed.

### **Analytical Framework**

#### **Exploring institutional change through policy deliberation processes**

Public administrations are embedded with institutions in the form of ideas, values and practices (Hysing & Olsson 2012; Jacobsson et. al. 2015; Schneider & Ingram 1990; Salamon 2002). An institution can broadly be defined as a set of rules and procedures that provides stability by structuring the interaction and behavior of actors and organizations (Powell & Di Maggio 1991; Lascoumes & Le Gales 1990). As such, institutions have substantial impact on our societies and our lives: providing opportunities and constraints that structure situations (Ostrom 2005:3). These institutions are however not set in stone but dynamic and change as a consequence of individuals interacting with each other and, at certain times, the possibilities for changing the rules of the game are more open for debate than usual.

Research has illuminated that the changing context in which present-day policy making is taking place has resulted in a weakening of those institutional arrangements we are used to rely on. One can even speak of the existence of an 'institutional void', characterized by the lack of pre-given rules of responsibility, authority and accountability (Hajer & Wagenaar 2003:9). Though institutions, such as states and governments, still hold central roles in our societies, such research

points towards the emergence of policy deliberation as an increasingly important method of solving societal problems, and therefore also as an important object of study for research in policy analysis. Policy deliberation becomes central as stakeholders, including established institutional arrangements, take part in networks of governance with the purpose of solving challenging problems that require deliberation between these actors (Hajer 2003:175-176).

Against the background of the institutional void and the above definition of a policy deliberation process, I want to return to the case in focus for this essay. As national coordinators are responsible for initiating deliberation between a multitude of actors around a certain problem or policy and have been found by previous research to represent an example of the new network-driven methods of governing, I believe that these perspectives are helpful for structuring the study of the roles of the national coordinators and their implications. Although all of the national coordinations included in the study have a certain problem or policy as its locus, these particular problems and policies take a back seat in this study. Instead, I suggest to analyze the national coordinations in terms of policy deliberation processes. According to Hajer, a policy deliberation process includes three dimensions:

(1) it is an exchange of pros and cons of particular solutions and is concerned with understanding the different viewpoints from which the various claims are made; (2) it contains a negotiation of the rules of the game; and, (3) in light of the above it is also a matter of cultural politics: it is a string of moments at which people discuss and negotiate value commitments, and either discover or develop shared understandings and adherences or not. (Hajer 2003:183)

This definition points us towards important aspects of analysis when studying a policy deliberation process which are operationalized in this study. By highlighting that deliberation entails an exchange of views coming from different viewpoints, one is able to see the benefits of exploring the discourse on different levels of the public administration, as well as from the perspectives of different types of actors on

these levels. In this study, this aspect is operationalized by including the views of different types of public actors, situated at the national, regional and local level. Hajer also directs our attention to the process entailing negotiations of institutional rules. In this study, I take that to mean the way in which national coordinators' roles are crystallized through interaction with other public actors and norms in the public administration. These rules can be both formal and informal, which reflects the broad understanding of institutions I apply throughout this study (for a contrasting view, see Lundquist 1998:40). Finally, by seeing the policy deliberation process as a string of moments at which values are negotiated, the analysis is guided towards the way values are challenged and legitimized when actors discuss national coordinators. Furthermore, this leads to a definition of the policy deliberation as something that not only occurs in the actual meeting between national coordinators and other actors but takes place in a multitude of places and situations – even at the moment the informant sits across from us during an interview.

## **A typology of roles**

A typology by Hysing & Olsson has been used to structure the analysis of the national coordinators. Their typology builds upon six different types of roles for public officials and can be used to understand the way public servants act, what influence they have, what challenges they face and what considerations they have to make (Hysing & Olsson 2012:12-13). For the purpose of my study, the typology is used to enable an analysis of the way in which the actors' views on the roles of the national coordinators corresponds or conflicts with known types of public officials, and the values and properties connected to them. To relate the national coordinators to previous research in this way increases the generalizability of the findings and enables a deepening of the discussion about the implications of introducing the national coordinators, as the empirical findings can be compared to



those already identified in the literature. For the purpose of such a comparison, a merit of the chosen typology is that it has been developed within the context of the Swedish political-administrative system and includes 'traditional' as well as more recently emerging types of public officials. Another purpose of using this typology is furthermore that it can provide a theoretical contribution to the field, as the applicability and usefulness of the framework is tested.

I have summarized the values and properties that are connected to the different types that Hysing & Olsson have identified in Table 1, a summary I return to in Chapter 4: The Roles of National Coordinators. These are ideal types and should therefore not be seen to represent actual public servants. In the reality of the public administration, individual public servants act through many different roles depending on the situation (*ibid.*).

**Table 1. Typology of Roles of Public Officials and Their Main Properties (adapted from Hysing & Olsson 2012).**

<b>Role</b>	<b>Properties and Guiding Values</b>
The bureaucrat	Competent, working within the hierarchy, loyal, dutiful, expert, abides by rules, accountable, objective, neutral, guarder of the public ethos.
The politicized public servant	(Party)political/ideological, committed, enthusiastic, compliant, closely connected to politicians.
The street-level bureaucrat	In direct contact with citizens, has discretion over implementation in particular cases, works in regulated environments, at the bottom of the hierarchy, 'the face of government'.
The entrepreneur	Innovative, creative, individualistic, 'catalyst for change', knowledgeable, experienced, access to central government, problem-solver, has access to networks, socially competent, manipulative.
The director	NPM-inspired, manager or higher official, responsible for results, free and flexible, individually responsible, budget driven.
The activist	Committed, acts in accordance with personal values and ideals, political, has networks inside and outside public administration, expert, inspiring.

## **Approach and Material**

### **The audit by the Swedish National Audit Office**

The purpose of the audit National Coordinators as a Governmental Policy Instrument (Nationella samordnare som statligt styrmedel), from which the material used in this essay has its origin, was to investigate if the government's use of national coordinators was purposive, that is, lived up to general requirements in regards to effectiveness and efficiency, as well as whether it led to any side effects. The report was published in 2016 and the material made available to the public, in line with the Swedish principle of public access to official documents.

The audit was compartmentalized in an overview of the 33 assignments the government introduced in the period of 2005-2015, an interview study including 12 assignments (and 13 coordinators), and four case studies in which the results of the national coordinators' assignments were investigated. The original delimitation of assignments was first and foremost based upon a semantic definition of coordinators, that is, only those assignments which had acquired the label 'coordinator' by the government were considered in the audit. The selection of cases for the interview study was made with the purpose of being able to draw conclusions about general traits in the very diverse population of national coordinators. The selection of the twelve assignments was therefore intended to cover variations in relation to target groups, professional background of coordinators, which ministry was in charge, whether the coordinator was appointed as a function within the cabinet office or as a committee, as well as if the appointment was coupled with another form of policy instrument (Rikrevisionen 2016:16). The selection of the case studies was based on the same logic, but also focused on assignments having been completed within a certain time-frame, enabling a review of the results and ensuring that informants had sufficient memory of events to recount them.

The interviews were semi-structured and explorative, aimed at understanding the informants' views and allowing for them to contribute with their own perspectives and thoughts. Even though the main purpose of the study was to investigate results and side-effects of using national coordinators as a policy instrument, the questions also addressed the role of the coordinators and the interviewees' experiences of meeting them. All those interviewed during the original audit were informed that the transcriptions would be made public upon release and were furthermore given the opportunity to fact check the transcriptions, and remove or change their statements, after the interviews were conducted.

### **Use of the material for the purpose of this study**

For the purpose of my essay, I have made use of a selection of the transliterations of the taped interviews conducted within the audit. A detailed list of the interviews can be found in Annex 1 but, in summary, the selection is comprised of:

- 13 interviews with national coordinators/representatives of national coordinators
- 3 interviews with representatives of national authorities
- 4 interviews with representatives of county administrative boards
- 10 interviews with representatives of local municipalities, politicians and bureaucrats

The selection of interviews for the purpose of this study was made with regards to the focus on the public sector. Other organizations the coordinators come in contact with, such as civil society or commercial agents, were thereby excluded from the selection. To capture different viewpoints and the complexities of governing in a multi-level system, the study includes interviews with actors belonging to the public sector on national, regional and local level. Out of the public actors interviewed in the original audit neither ministers and ministries nor regional municipalities have been included, motivated by the need to be

able to have time to properly analyze the interviews within the limited scope of the study.

The approach I take throughout this essay is interpretive which has implications for the manner in which I have analyzed the material. My view of what is expressed in an interview is in line with Barbara Czarniawska's in that:

[...] what people present in interviews is but their interpretations of the world. Still, these interpretations are extremely valuable to the researcher, who can assume that it is the same interpretations that informed their actions. (Czarniawska 2014: 30)

Applied, the interpretative perspective thus leads one to focus on achieving an understanding of subjective knowledge expressed by the people who are interviewed. In some respects, an interpretative analysis therefore begins already when the material is being collected (Halvorsen 1992: 131). A limitation of this study is therefore that I did not participate in all of the interviews included in my selection. Out of the selection, I was present at one interview conducted with a national coordinator, one interview conducted with a national authority, and all of the interviews conducted with county administrative boards and municipalities. For those interviews I did not participate in, I have only had transliterations to go by. As such, there is a risk of missing the context of the meetings and information transmitted in non-linguistic ways, which can have an impact on the full understanding of the views expressed. These circumstances, as well as the fact that I put the original material to new use, have motivated me to analyze the statements made by the informants with great care, to avoid distorting or misinterpreting them.

As an interpretive activity requires a great deal of the researcher, I have used the computer program Nvivo to systemize the initial analysis and code the material to avoid making arbitrary conclusions. By creating nodes that reflected who in the deliberation process was speaking about what (for example, a coordinator discussing their role

in relation to municipalities), I was able to easily return to the material and make sure that I had made a just interpretation. Furthermore, quotes are frequently used in the empirical description, to illustrate the main points of the understanding I have reached through analyzing the material. While all interviews included in the study are not quoted they nevertheless inform the conclusions drawn. As the quotes have been translated from Swedish to English I have appended the original quotes, so that the Swedish reader can make sure that no matters of significance have been lost in the process.

## 3. Finding One's Role as a National Coordinator

This first empirical chapter, based on the views of national coordinators themselves, begins by attending to difficulties many coordinators have experienced in establishing a role for themselves. Thereafter follows a presentation of empirical findings related to how national coordinators reason about their own roles in relation to other actors of the public administration, including ministers and officials in central government, regional and national authorities and municipalities.

### Identity Crisis

A national coordination often begins by the chosen person receiving a phone call from the minister responsible for the policy area that needs to be coordinated. Accepting the offer when it comes is however not an obvious choice for all. In fact, some of those coordinators interviewed proved to be skeptical of these types of appointments, even while having had such a position themselves:

I never sought after the assignment, the minister asked me to take it. [...] I was skeptical of the form that the assignment implied: to focus on only one issue, moreover such a difficult one for which the authorities have a great responsibility. I was also hesitant towards what the role implied. I believe that governing should be concentrated on actual operations, to avoid continually adding on new administrative layers. [...] There are responsible agencies and municipalities. I believe it is a bit dangerous to appoint functions like this as you do not have any power as a national coordinator, you can only make suggestions. (The National Coordinator Against Domestic Violence)

There can thereby exist both principal and practical reasons for being skeptical of the position. Coordinators can be worried about the consequences of appointing new functions in relation to other public sector organizations as well as the width of their mandate and actual possibilities to bring about change as the government's national coordinators. But even coordinators who have not been outright skeptical of the position describe having, at least initially, substantial trouble negotiating and establishing a role for themselves in central government:

I was not greeted with any real enthusiasm by the bureaucrats when I arrived at the ministry. It felt as though they thought: "Oh no, not another coordinator". It was not clear where I was going to sit or what I was meant to do. During the first couple of weeks at Fredsgatan, I was prepared to quit. (The National Coordinator on Homelessness)

Although many of the national coordinators work very closely with and are dependent on the ministries in the Government Offices, the greetings they receive are thereby not necessarily enthusiastic ones. Instead, the ministries' staff seem to experience feelings of fatigue in relation to the government's appointments of national coordinators. The problems can, at least in part, be seen to arise from the fact that coordinators' positions often do not arrive at their doors with already defined rules, as "there is nothing written". There is no guide or manual on which to lean for support on how to be a national coordinator or on what their role should be in relation to the staff of the ministries. Because of this void, the coordinators have had to learn as they go.

## **Representatives of Government and Producers of Knowledge**

While decisions on method and strategies are mostly left to the coordinators themselves to think up, and there is a lot of room for interpretation, coordinators are representatives of government. The close relationship and direct communication with the government brings

legitimacy to the work of the coordinators and gives them stronger mandates towards the target groups, as it lets the municipalities know that the views they present to the coordinator will be forwarded to the highest level:

The plan is anchored with the minister, who wants feedback every third month. This is important in meeting the municipalities too, so they know that their views will be continuously forwarded. [...] The assignment has developed so that the checkups with the minister are more frequent than was originally the plan. I now report every third month and can thereby act as a direct link between municipalities and government. (The National Coordinator for the Social Child and Youth Care)

This statement highlights an important aspect of the coordinator's role in their own eyes, that of constituting a direct link and creating dialogue between different levels of the administration. The selection process and the coordinators' special relationship with the ministers gives them the legitimacy needed to be able to fill this function and is of great importance for their ability to achieve the intended results.

The coordinator's role is very high profiled and requires most of those appointed to have a lot of contact with the media and stakeholders. Coordinators describe their role as being a relief for the minister in this aspect, since ministers are able to take a step back from the issue when there is a coordinator who can take over the spotlight. Alone, or together with ministers, coordinators write debate articles and participate at press conferences, and have even acted as substitutes for ministers at international meetings (e.g. a meeting hosted by the World Health Organization in the case of the National Coordinator Against Domestic Violence). Taking on the ministers' public duties is a great responsibility that can be difficult to carry, especially when dealing with controversial issues and being openly critiqued. When the coordinator is expected to give direction on a debated or controversial issue, a substantial dialogue between coordinators and ministers is necessary to be able to anchor actions with the politicians and protect the



coordinator against potential criticism. This was for instance needed in the case of the National Coordinator for Vulnerable EU Citizens:

This summer I got asked about the issue concerning allotting municipal land to this group. I publicly and pretty clearly questioned that, on both legal and sober grounds. If I hadn't, we would probably be seeing a lot of those types of solutions, which I don't think would have been great.

*To what degree do you gain approval for such a measure before you take action?*  
I get approval. That's necessary. It's like, I want to protect my own back.  
(The National Coordinator for Vulnerable EU Citizens)

Gaining approval thereby becomes a way of making sure that one is not solely accountable for the measures taken, having harmonized one's intentions with the ministers and the cabinet office. But the balance between independence and harmonization is not always easy, particularly in relation to the ministries' staff who often expect national coordinators to take part in the daily work at the office. This is not a problem for those coordinators who see themselves as tools of the ministries; their secretariat or staff are often recommended or picked by the ministries, they have their offices at a ministry and receive a lot of administrative help. Others strive for a role more in line with being "free satellites" with, at most, "an umbilical cord attached to the ministry" – a form of independence that can be a source of irritation for the ministries. As the coordinators' real bosses are the politicians, they describe having to disregard the ministries' points of view and sometimes choose to have their offices elsewhere, enabling them to strive for a more independent role. The difficulty in making these choices comes down to balancing the roles of the insider and the outsider, and the values correctness and creativity:

It is sometimes difficult to be both in-line and an outsider [...]. Correctness and form sometimes smother creativity. You cannot be as much of a free thinker within the government office but the correctness and form is, simultaneously, important for the legitimacy of the state. (The National Coordinator for the Social Child and Youth Care)

This is not the only difficult balancing act national coordinators have to perform; they also have to negotiate between the roles of politician and public servant. For some, trying to upkeep an identity as a reliable, apolitical public servant is important from a principal perspective and something they work hard on. This means having to take active decisions about which forums to act in:

There have been instances when the press secretary has sent journalists to me when the cabinet minister has not been available for an interview. Sure, it's been like that. But I have asserted that I do not participate in media events if there is another politician present. I can have a discussion with representatives from the civil society, but I do not want to take part in regular political debates. I don't think it's my place. (The National Coordinator for Vulnerable EU Citizens)

And also about what perspective one applies:

I checked up with the politicians once a month, with a high level group consisting of the ministers' undersecretaries. This was a highly political and prestigious effort for them, but not for me and that was not a problem. I was clear about that towards the municipalities and counties, which was important since they are run by different political majorities. I made more use of my role as a physician and it is important for me that the work we did was backed up by research. (The National Coordinator on the Elderly)

Even though all national coordinators referred to themselves as bureaucrats rather than politicians when asked about their roles, some coordinators conceded that there are instances in which it is difficult to distinguish the role of politician and bureaucrat and that one might instead see the role one plays as a coordinator as a mix – a “political bureaucrat”. It can sometimes even be necessary to act political as a coordinator, as long as you do not get too involved in party politics. This is especially important for coordinators who have been politicians themselves prior to their appointment:

We try to be clear about the fact that Mona is a national coordinator and no longer a politician. I always refer to our instructions and avoid answering questions outside of our topic. It is otherwise easy for all questions related to extremism and terror to be directed at us. Mona has almost been essential, it makes it easy to reach out to the media and visit the municipalities. There is a great respect for her, regardless of the political affiliation of the municipalities we visit. It would be difficult if only bureaucrats had been working with this. Mona is probably always a politician in that she is good at expressing a political will and vision. We get a lot of positive feedback on her presentations and the way in which she frames this question. We probably try to be bureaucrats in the secretariat to balance out the roles. It makes for a pretty good mix. (The National Coordinator for Protecting Democracy Against Violent Extremism)

It is, in other words, possible to depoliticize a national coordinator by balancing the roles within a secretariat, being able to draw benefits from the role of the politician while staying clear of unrelated debates.

Coordinators are not only assigned to affect target groups, in most cases the idea is also that they will be able to bring back knowledge to the government about the target groups' opinions and problems regarding the issue in question. When coordinators are able to establish a dialogue between the government and the municipalities, they see themselves as being in a unique position to find information that central government or an agency could not attain in the same way. At the end of their assignments most coordinators therefore produce a final report, directed to the government, including suggestions for further political measures based on the information gathered throughout their assignments. While all coordinators see themselves as representatives for the government when they are out on the field, the final reports are considered to be their own work entirely. How much the reports actually influence the government's politics is an open question as the government can choose to disregard or embrace it, and the impact is vulnerable to shifts of government:

The report is mine through and through. We later presented it to the minister at Almedalen and I have not received any critique about the content of the report. In some way, it became the government's politics

even though no such formal decisions were made. No one thought we brought forward the wrong aspects or went too far. I am convinced that, had the same government still been in office, they would have used the report for their continued politics and implemented some jurisdiction. (The National Coordinator on Homelessness)

National coordinators are thereby able to influence government politics, but a change of government can mean a change of priorities and that reports can be disregarded. There are even examples of coordinators' terms have even been ended prematurely because of ideological differences between a resigning and an acceding government office. When their mandates end, coordinators have little power over whether the knowledge, networks and relations that they have worked on for several years will be sustained.

### **Pacemakers for the Authorities**

National and regional authorities are the government's main tools for implementing policies and there are hardly any policy areas not covered by the responsibility of an authority. The authorities are almost always mentioned as agents the coordinator should contact and collaborate with as a part of the assignment. The coordinators often contact government agencies as they can be an important source for contacts, expertise and knowledge. If the coordinator develops a report or suggestions towards the government, these are often partly based upon the agencies' opinions and knowledge and, as such, they are used as experts during coordination assignments. But apart from being advisors, government agencies are also, in a way, the coordinators' target groups. Coordinators can initiate national networks of agencies, often with top management participating, which are used to gain input but also to push them when deficiencies in operations have been identified. Coordinators can furthermore inspire the government to give certain instructions to the agencies:

The purpose is two-sided: we both want to get the agencies' input on our work and affect them so that they start working on this issue, as we have identified certain deficiencies they need to handle. One example is that we saw that the social secretaries needed help in their work against violent extremism. We brought this up with the National Board of Health and Safety (Socialstyrelsen) who responded that they only act upon the government's instructions, so we went to the government and it became an assignment which has been undertaken in a very good way. (The National Coordinator for Protecting Democracy Against Violent Extremism)

For the national coordinator to inspire the government to give new instructions or assignments to the agencies is especially common at the end of a coordinator's term, when someone needs to inherit their work. It is even possible for coordinators to publicly criticize authorities, even though it is uncommon, and take on the role as the one who says the obvious no one else dares to say:

I invited the Police Agency and the Enforcement Authority to a meeting, and I have after that had many further meetings with the police. I have also criticized the police publicly. I informed them first and told them to "Stop me if you don't agree, but I believe you need a pace-maker". Because everyone backed away from this issue. No one wanted to be the one to say the obvious, that we cannot allow illegal settlements, defecation and litter. This is all criminalized. Still, nothing was done. This might not be the standard way of working as a coordinator, but it was necessary to be able to get out of a standstill. (The National Coordinator for Vulnerable EU Citizens)

When asked what role they fill that national authorities cannot, coordinators reply that those authorities are more conventional, slow and limited in their actions than a coordinator has the potential to be. Coordinators are innovative in comparison and are furthermore considered to be able to speak to the target groups in a way the authorities cannot, as they can act as a link and a neutral part in differences between target groups and authorities. This is because of their ability to approach municipalities as equals:

Something happens in the municipality when someone from an authority arrives. A certain fear arises; "Will they find faults, will we be questioned, will they pose new demands?". When the School Inspection visits, everyone straighten their backs and make sure all papers are filled. They did not do that when we arrived. (The National Coordinator on Homelessness)

Coordinators can thereby be seen to be in a better position to build horizontal relationships with municipalities than government agencies are, as they do not emanate the same authority. This enables them to play the role of understanding diplomat.

National coordinators additionally often come in contact with county administrative boards (*länsstyrelser*). In fact, the government sometimes give coordinators and counties parallel missions, expecting them to collaborate. Coordinators view the collaboration with the regional authorities in a positive light and do not see any conflicts of interest between the agents. Collaborating becomes a way of creating synergy effects as the coordinator can have easier and quicker access to municipalities, as well as assist the authorities in their work. They especially value the counties for their ability to arrange practical matters and mediate contacts regarding the coordinators' visits to the local areas. As such, regional authorities function as a channel for the coordinators, essential for coordinators being able to reach as many agents from the target groups as possible. Coordinators however express that they, in comparison to county administrative boards, are in a better position to activate and motivate than they are, being free agents outside of the hierarchal pyramid of public administration. The coordinators' close relations with the ministers is furthermore not something a bureaucrat from a regional authority could gain access to, making it more difficult to fill the same role.

## A Channel for Municipalities

The majority of the coordinators are assigned to affect municipalities in some way. In Sweden, municipalities are both part of the state and autonomous and their main function is to be the extended arm of the welfare state (Montin & Granberg 2013:32, 89). Coordinators mostly target their initiatives towards municipal politicians and leading bureaucrats who are believed to have the real ability to change the municipalities work concerning an issue. The assignments are however interpreted in different ways regarding whether they see their job as listening to the municipalities, and gathering their experiences, or as pressuring them into changing their priorities.

When coordinators do want to affect the municipalities, it is seen as important to not come across as someone who wants to dictate how they should behave, but rather as someone who wants to reach agreements in grey zones. Coordinators believe themselves to be able to reach out to municipalities and gain an impact, despite lacking formal influence over the municipalities. Instead, a coordinator's main strength lies in his or her arguments. The dialogue therefore becomes key and is the reason why coordination can be a viable alternative where all other policy instruments have failed:

Traditional policy instruments have reached the end of the road. This is rather a raising of ambitions and a way to listen to the municipalities' experiences, to see what else the government can do to facilitate and support the work in developing good quality health care for children and young people in all municipalities. [...] The response has been positive. The municipalities have been especially positive towards our visits. We stressed in the invitation that the meetings are about dialogue and collaboration, not about supervision or control. Other authorities take care of that. [...] A lot of what is going to have impact will happen in the dialogue and at the meetings. (The National Coordinator for the Social Child and Youth Care)

Coordinators can take on the roles as experts and sounding boards in the dialogue with the municipalities. They can act as both representatives of the government, with whom it is possible to have direct communication, and peers with knowledge about the municipal reality:

We came as people with legitimacy who had the government's assignment. But I think one saw us more as Lasse and Gunnar, who know how it is, rather than as the state, who says how it should be. [...] It was a message from colleagues, authorized by the state. (The National Coordinator for the Municipal Reception of Refugees)

This dual role is the basis for a mutual communication which is key for the success of a mission. The coordinators are able to offer a channel for the municipalities to communicate their views to central government and, possibly, push for changes in the system that could improve their working conditions. At the same time, the coordinators are able to communicate a strong message to the municipalities and get them to take action. This mutual communication is sensitive to power imbalances and can fail, resulting in coordinators, though generally well received by the target groups, experiencing difficulties and even conflicts in relation to the municipalities:

I have been a local politician and I know that it is pointless to only visit municipalities once – coffee flows in and out but the next day no one remembers who was there. That is why I decided early on that each municipality would get two visits. At the first one we analyzed the situation and developed a proposal. The proposal was called 'Letter of Intent' but that was the most stupid thing we have done. It enticed resistance in the municipalities: "You can't decide what we do". But it was never our intention to one-sidedly dictate to the municipalities what they should do. (The National Coordinator on Homelessness)

The coordinators are thereby aware of the problems with approaching municipalities in an authoritative role and can therefore use other strategies to appeal to them and reach results. One such strategy is to play on different roles in different forums, in some sort of version of 'good cop – bad cop':



Mona has been decisive and tough with the municipalities in the media, which has led to us getting some criticism from the municipalities, as they feel exposed. If we had the same approach at our visits to the municipalities, I do not believe we would have been as successful. The municipalities feel relaxed when we are concentrated on giving them support during our visits. (The National Coordinator for Protecting Democracy Against Violent Extremism)

In this way, coordinators balance the roles of peers and representatives of the government in relation to the municipalities, and their success at this balancing act is vital for the success of their mission.

## **4. Encounters with Other Public Actors**

The empirical presentation is continued in this chapter, based on the views of authorities and municipalities the coordinators have come in contact with during their missions. Of particular interest is their experience from participating in the policy deliberation process and their views on how the introduction of national coordinators has affected them and the public administration.

### **Authorities**

#### **Government agencies**

Considering authorities' independent roles in Sweden, the coordinators' power over them sparks interest in how they react to the government appointing coordinators. From the interviews with the three national authorities in this study, it is obvious that meetings between coordinators and agencies are not always without complications.

The National Board of Health and Safety have been in close contact with national coordinators many times. The authority has approached central government several times about the fact that, from a principal perspective, they would rather see that an issue belonging to the authority's area of responsibility is handled by them, rather than by a coordinator. Their general view is that it is generally better to have an assignment within the regular structure and that the government could just as well give such responsibilities to the authority, especially when the assignments are of investigative character. The problems they see with coordinators are, on the one hand, that the information

coordinators gather rarely contributes anything new and that the appointment of coordinators is not always coordinated between the ministries in the Government Offices, resulting in a less than optimal use of this function. Furthermore, there have been instances when the communication between the authority and the coordinator has not been satisfactory and the coordinator, as a result, has transmitted a message out of line with the authority's policy.

The National Board of Health and Safety are however also able to see the benefits of appointing a coordinator. They are the minister's left hand in a way that the authority cannot be themselves and, as a new agent, it is easier for them to highlight an issue in relation to municipalities and the press. In some cases, the coordinator gathers information which the authority has use for. Coordinators are also able to do things the authorities cannot:

The strength of the coordinators that have travelled around the country a lot is that they give a great input from the local and regional level. The authority is rarely able to go around the country for two years and gather information. A coordinator is furthermore dispatched by the government and gets to meet the political leaders during a visit. To send out a director general or the head of a department for such a long time is however hardly a viable alternative. (The National Board of Health and Safety)

The Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority (Brottsoffermyndigheten) and the Swedish Prosecution Authority (Åklagarmyndigheten) do not have as much experience of meeting coordinators as the National Board of Health and Safety, but they came in contact with the National Coordinator Against Domestic Violence during her term of office. The Swedish Prosecution Authority's reflections on that meeting were that coordinator – seemingly appointed an impossible task – acted as one of the government's regular investigators. They had gotten the opinion that the coordinator against domestic violence would be more involved in initiating operative work, improving cooperation between authorities, than was actually the case. What is needed of a coordinator, according to them, is

to gather experiences of local development and spread this, something the authorities are not themselves always capable of doing.

In case of the Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority, they point to the fact that authorities are not always updated or consulted on whether the government should appoint a coordinator. Had they been, they had probably not requested a coordinator concerning this policy area, as they did not see the benefit of it:

The authority is of course affected when a national coordinator is appointed to investigate or give support on an area in which we have worked for twenty years. We saw it as positive that an investigation was going to be done but perhaps we had some trouble seeing what benefit yet another coordinator would add, in relation to the work that has already been done for many years. (The Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority)

Agencies are thereby sometimes bothered by central government choosing to use other policy instruments, rather than giving them instructions and assignments. This is because of them considering themselves to be expert authorities on the subject and having knowledge that coordinators are not able to have in the same way. The National Coordinator Against Domestic Violence was considered to be able to bring a bit more attention to the issue during the period but not much else. Following the report and suggestions the coordinator put together the representatives of the authority did not see themselves able to change anything in their way of working. Instead they requested politics from the government and a strategy making use of the knowledge that had been collected. In the agency's view, the government has to make a decision about what sort of politics they want and communicate this to the authorities – only then can it be implemented.

## **County administrative boards**

The four regional authorities interviewed in the study value the fruitful collaboration which is often established between them and coordinators. The coordinators are seen as vitamin injections, vitalizers and

door openers regarding operations towards solving the issue in focus for the mission. These are the descriptions the county administrative boards prefer over the concept 'national coordinator', which from their experience is a rather confusing term, making it more difficult to explain the purpose of the coordinators' work and what it entails. Authorities think of the coordinators as being able to highlight issues and have dialogues with decision makers and agents on the local level. They have more freedom to promote issues and introduce them into the political agenda than the county boards feel that they have and are therefore especially appreciated when they are assigned to issues that have been difficult for the authorities to achieve success in with the municipalities. The regional authorities concede that they would have a hard time gaining the same impact that a coordinator can, since the local level is keen to speak to the national level:

We constantly go around nagging decision makers. We try to reach the right person. Along the way we have to serve to different levels of the organization, so that the agreement does not break and the decision really is kept. The levels are sometimes not connected. Now we were able to have direct communication with the decision makers, a new door was simply opened. (County Board of Västra Götaland, interviewed on the National Coordinators for Municipal Reception of Refugees)

Coordinators do thereby not lead to a questioning of the regional authorities' legitimacy. Rather, it can be a reminder for municipalities that the regional authorities are the messengers of the government, and even give them a stronger mandate:

It is about talking to municipal politicians in their own language. Under other circumstances I would probably have a different opinion about the coordinators' roles. In this case they were able to fill a new function in relation to the politicians, and say "Come on now, we know what this is about and what is needed". They could find another way, a way we do not have access to. (County Board of Gävleborg, interviewed on the National Coordinators for Municipal Reception of Refugees)

We are happy at the regional level for what goes on nationally. If something happens on the national level it can give us an increased mandate on the regional level. (County Board of Västerbotten)

It is seen as extremely important that governmental agents work in harmony and the county administrative boards are therefore anxious to establish a good collaboration with the coordinators. The benefit of a coordinator is however temporary and regional authorities often feel that they are the ones who become responsible for assuring continuity of the coordinators' work and keeping the discussion on the issue alive. They are part of the permanent structure, after all, and remain in the counties when the coordinators move on to other assignments.

## **Municipalities**

### **Local politicians**

Among the politicians interviewed there are both positive and negative experiences of being visited by coordinators. While no politicians are completely against the idea of national coordination, there are certainly views about the proper roles for them to take and the best ways for the central government to employ them.

When their municipalities have been approached by a national coordinator, wishing to meet with them, none of the local politicians interviewed have felt forced to accept this offer. To participate in the coordination is seen as a voluntary and there are many times no apparent reasons to say no. Coordinators wanting to meet and speak with local politicians are appreciated as a sign of central government caring about the local perspective and making an effort towards getting to know the municipalities' opinions. Coordinators are furthermore seen as important people as they are able to achieve results on the national level and act as eye openers on the local level. For local politicians, a visit from a coordinator becomes a reason to get more involved in a certain issue. As such, coordinators increase the priority of the issue in question, a prioritization that can have some results:

The point of this kind of mission is to focus on one job, it is highlighted in the day to day work, and even if we find ourselves capable, we might get even better after a visit like that. (Municipality of Skellefteå)

To establish a dialogue between the national and local level is considered to be necessary and desirable, even though it can be difficult to know what the dialogue will lead to in the end. For the coordinator to be seen as a serious effort and for politicians to get something out of the dialogue, mutual communication is considered to be key. The coordinator therefore needs to be prepared to listen to the municipalities and hear their problem descriptions. A one-way communication, where the coordinator only wants to communicate their own message, is believed to be neither effective nor strategic.

Apart from this humble approach, a national coordinator needs a clear mandate. From a politician's perspective, it can be difficult to know what the coordinators' mandates really are and whether they are speaking for themselves or on behalf of the government. As a result, politicians sometimes feel confused about what role the coordinators are meant to play in relation to municipalities:

To be honest, I have never experienced a coordinator with a clear mission towards us in the municipalities. The two coordinators that I know have had impact in the municipality are the coordinator against narcotics, Björn Fries, and Mona Sahlin. In other cases, the coordinators' missions have been very fuzzy. The issue of homelessness is, for instance, very clearly a municipal matter; juridically, financially and so on. And then a coordinator arrives without a briefcase – no muscles or anything. What is he meant to coordinate? We coordinate ourselves within the municipality. So, I am not that impressed when it comes to the coordinators. Their mission is not that clear. (Municipality of Gothenburg)

As a coordinator you thereby have to know who you are and what you are going to do. The idea of a coordinator pushing municipalities to change their ways without having either a clear mandate, or any resources to offer, can be questioned from a local perspective. In such cases, the appointment of a coordinator is merely seen as symbol pol-

itics from the government's side, and as a function doing less substantial work than the county administrative boards already do. The work of the authorities is seen as more important to municipalities, as the regular structure needs to be functional all the time, while coordinators can be a temporary addition – an addition to be used with restriction by the government. Some local politicians worry that it is a solution which will grow increasingly popular – leading to 'inflation':

Every day matters flow into the municipalities and prioritize themselves. We need systems for prioritization that we return to all the time. But that inhibits having a coordinator on each and every issue. I don't mean that that is the situation today, but coordinators cannot be appointed to issues that are trivial to the municipalities. It has not happened so far. If there are too many, we will have inflation and we would not take them as seriously, the reaction would more be: "There's a new one". It should be restrictive. (Municipality of Linköping)

It is important that we don't get inflation concerning this and that the efforts really take us somewhere, otherwise the municipalities might not be interested at all. But if you do this the right way, it can be good. It can start a mobilization around an issue. You develop a problem description and see what gaps there are in the system. And then it has to lead to conclusions and action plans. (Municipality of Gothenburg)

In other words, results are important for the politicians to get invested and these results need to be taken care of by the government. Continuity of the work that the coordinators do needs to be ensured but this has not always been the case, as projects that the coordinators have initiated in the municipalities have ended or reports have been published without gaining further impact.

## **Local bureaucrats**

Bureaucrats working in municipalities are generally positive towards coordinators, low level bureaucrats even more so than high level ones. The benefits of a coordinator visiting a municipality is believed to be that it creates a good platform for further work, by creating a common view of the problem locally and nationally. This is considered to be especially relevant when the situation or method to best deal with an



issue is unclear. The reason for a problem not being taken care of is, according to the bureaucrats, rarely about disparate goals between government, municipalities and regions, but about uncertainty about responsibility and cost distribution. A national coordination becomes an opportunity to reach understandings and forward opinions from a municipal perspective to the central government:

One can gather the importance of having a dialogue, not just between municipalities and government authorities, but with the Government Offices. The whole chain is involved. National coordinators and the like make up an additional link in that context. It becomes a channel in and it is valuable in that way. From a municipal perspective, one wishes to have a greater closeness in the dialogue, in which the Government Offices also participates. (Municipality of Gothenburg)

From a small municipality's perspective, a visit from a coordinator can be especially beneficial since "the view from Rosenbad [...] is limited", making it difficult for the Government Offices to understand the situation on the ground. Apart from constituting a welcome chance to take part in 'the big game', a coordinator's visit makes it possible to correct this perspective and show the reality and conditions of a small municipality. Coordinators are believed to be better suited to grasp how things work in reality and transmit this to the government, which in turn is thought to lead to better decisions. In the local bureaucrats' view, it is preferable if political decisions come from below and are based on dialogue, rather than being the results of armchair products.

Apart from being able to communicate the municipal perspective, a coordinator can serve as a catalyst regarding issues that the municipalities are responsible for. A national coordination constitutes an opportunity to gain awareness and perspectives, as well as ideas about how other municipalities have been able to deal with issues. A coordination leads to the issue in question being in greater focus, and is a good tool for creating fast action:

I think it can be a good tactic since it creates a very strong focus on one issue. I get that they want to try to work like that. There is a totally different stiffness in the government machine and the authorities. The coordinators might be able to move a little faster. I presume that is the logic of it. (Municipality of Ljusdal)

Coordinators are in this way frequently compared with authorities; whose exercise of authority is often felt to go too far. In comparison, coordinators are thought to have a freer roll, making it possible for them to reach results the authorities could not manage, provided they have a humble approach:

If the government appoints a coordinator, we take for granted that they have done an analysis concluding that it is needed and that the person who is appointed is knowledgeable on the topic and diplomatically skilled. That the person has an ability to meet the municipalities where they are. It is important to approach the issues from below and to listen to the experiences. Not from above, as we find our authorities do sometimes. They tell us what we have done wrong but not how we can do it differently. It is important that the coordinators don't work like that. [...] Michael Anefur had a very positive approach. He didn't arrive as the government's representative, smacking the municipalities over their heads. He had an understanding attitude and substantial knowledge about the issue. (Municipality of Linköping)

From the perspective of lower-level bureaucrats, it is however not always such a bad idea for national coordinators to take on an authoritative role in relation to local politicians. When a coordinator meets with local politicians, results from this meeting are sometimes experienced by the lower-level bureaucrats in the form of clearer assignments, guidelines or funds regarding the issue in focus for the coordination. These officials have felt that their work became suddenly interesting in the eyes of the local politicians and that they were able to break new ground because of the issue being highlighted nationally, getting the politicians to "take their responsibility".

There are speculations among the bureaucrats about whether appointing a national coordinator can be a way for the government to pressure the municipalities to take action while avoiding having to provide funds. When the communication is felt to be too one-sided,

the municipalities can contend the principal of financing, that is, that the government has to provide financing when delegating matters to the municipalities. For a coordinator to come to a municipality and try to establish an agreement without bringing anything to the table is not felt to fit into the system and the formal significance of such an agreement is considered to be dubious. To have to deal with coordinators as well as authorities is furthermore overwhelming for some bureaucrats, as resources such as time and financial funds are often scarce as it is. They therefore wonder if these new contact areas are needed:

If the responsible national authority uses regional authorities as contact areas, and a coordinator arrives from the government... what happens then? [...] If the municipal party and the state are going to find an agreement to solve a mutual problem, the question is how many contact areas one needs. How many times should we have to meet about the same thing and who is the representative? (Municipality of Linköping)

The roles are sometimes unclear, and the coordinators are even believed to be able to undermine the authorities if there are parallel assignments. The usefulness of a coordinator is consequently questioned in relation to other government agents, and only seen to be one part of the solution to a problem. And as a result of the policy instrument's popularity, some municipalities feel as though they soon have to appoint their own coordinators just to be able to deal with all the government's signals.

## **5. The Dual Roles of National Coordinators**

In this chapter, I return to the research question armed with the analytical framework that was previously presented. I look at what negotiations have taken place around the national coordinators' roles and the rules and values guiding them and highlight shared understandings and conflicts from different viewpoints. The central roles the national coordinators play are identified in relation to the typology of roles. I delve deeper into the theory about these roles and what they imply for public administration and democracy.

### **Viewpoints of the Policy Deliberation Actors**

National coordinators see themselves as representatives of government who are able to enter the playing field when all other measures have failed. They are able to listen, facilitate, and support local work. In comparison with authorities, they can be more innovative, activating and approach the municipalities as a neutral party. In the meetings with municipalities, they do not want to come off as exercising supervision and control – that is the authorities' job! Instead, they signify the government as a facilitator, expert, sounding board and coach involved with creating dialogue, collaboration and agreements. Towards these ends they usually only have their arguments and their dual role as the government's representative as well as a peer. National coordinators are able to replace the minister in certain forums and act as politicians – which is a tough job as it causes critique from both outsiders and insiders of central government. In other situations, they want to maintain their identity of bureaucrat and be independent and neutral, especially in their production of knowledge in the shape

of reports, that in some cases become the government's official politics. The impact of this knowledge can be limited because of their political affiliation, however, when asked, all coordinators respond that they primarily are public servants rather than politicians. Consequently, when applying Hysing & Olssons framework, the role that national coordinators see for themselves is mainly one combining characteristics from the bureaucrat, the politicized public servants, and the entrepreneur.

The government agencies sometimes have a hard time seeing the benefits of national coordinators. They prefer when issues are handled within the regular structure, especially when the assignments are such that an authority could just as well have taken them on. If it is knowledge that the government wants, that sort of assignment is thought to be better in the hands of the authorities, as they are the designated and experienced experts. Coordinators are however conceded to be the ministers' left hand in a way that the national authorities themselves cannot be. As such, national authorities mainly see coordinators as politicized public servants.

In county administrative boards' eyes, the coordinators are seen in a much more positive light. National coordinators are able to help them by enforcing their messages in relation to the municipalities, by highlighting the issue and having dialogues with local decision makers in their own tongue. They are able to get into political debates and act as door openers, vitalizers and vitamin injections in the regional authorities' everyday reality. The dominating views among regional authorities thereby shows a connection between coordinators and the roles of the politicized public servant and the entrepreneur.

Municipal politicians appreciate coordinators as a sign of their perspectives being valuable to the government. As representatives from the government, coordinators are able to act as signals and eye openers, mobilizing the work around a certain issue. The label of the entrepreneur fits best into their description of the benefits of a coordinator.

For local directors, national coordinators are a welcome addition to the regular structure, as a much-needed response to the lack of a mutual dialogue between national and local government. This is especially appreciated in small municipalities who feel that the coordinators are able to understand their reality better than the government can. A coordinator who comes around and listens is hoped to lead to better decisions, coming from below. There are however concerns about being flooded with signals to take in if the government uses this solution too much. The approach of the coordinator is highlighted as extremely important, and certain characteristics are especially appreciated, such as true commitment, contextual knowledge, enthusiasm, humility, understanding and diplomacy. By local directors, the coordinators' role is thereby seen as one of entrepreneur, politicized public servant and activist.

Street-level bureaucrats in the municipalities have appreciated coordinators from a different perspective. They have sometimes experienced real material change in their everyday work because of the coordinators' visits. This comes down to the coordinators having the ability to affect local politicians and making the local work around a certain issue suddenly appreciated and prioritized. Local street-level bureaucrats therefore appreciate a national coordinator working as an entrepreneur, manipulating politicians in their favor.

The views expressed about the role of coordinators can be summarized into a similar table to the one that was used for the different role types. From Table 2, we can conclude that there is no clear match or full consensus on the role national coordinators play in relation to the types of public officials already identified by the literature. The role the coordinators play according the policy deliberation actors however shares many characteristics with the politicized public servant and the entrepreneur. These two role types and their presumed implications are discussed in the following segments.

**Table 2. Views on the Roles of National Coordinators.**

<b>Role of the coordinators</b>	<b>In the view of...</b>
The bureaucrat	Coordinators
The politicized public servant	Coordinators National authorities Regional authorities Local directors
The street-level bureaucrat	
The entrepreneur	Coordinators Regional authorities Local politicians Local directors Street-level bureaucrats
The director	
The activist	Local directors

## Politicized Public Servants

The views of coordinators, authorities and local directors point us in the direction of the theory on politicized public servants as a tool for understanding what role national coordinators play in the public administration as well as what that role implies.

Public administration can be seen to undergo a constant process of politicization, driven in part by politicians imploring public servants to act according to certain political ideas and appointing those thought to hold certain views or values aligned with their own, instead of being aided by 'neutral' bureaucrats (Hysing & Olsson 2012:56, 61). It can be an important tool for gaining control over the development and implementation of policies, and counteract the bureaucracy's inherent resistance to change (ibid.:58-63). This process of politicization is also driven by public servants' tacit adaption to what they believe the politicians want or their acting upon their own political views (ibid.:55-57). When issues about prioritization and distribution of public values are handed down from politicians, public servants can furthermore be seen as being forced to take on a more political role, even towards the

public (ibid.:58, 67). But being appointed a politicized public servant can at the same time be a smart career move or an opportunity to fulfill one's commitment to an ideology (ibid.).

While it is very difficult to distinguish between political and neutral public servants, as all public servants can be political in some ways, Hysing & Olsson present an indicator which they believe to be helpful. They separate between public servants involved with policy and party politics and claim that a politicized public servant would have difficulty staying in their position after a shift in political majority, creating problems of continuity (ibid.:58-59, 66). As the empirical chapter showed, several of the coordinators have experienced problems with their allegiance to a particular government, leading to them having to end their terms or to the information they have gathered not being acted upon (e.g. as in the case of the national coordinators on care choice, expansion of the mining industry and homelessness). In the description of the politicized public servant above, one can further recognize a lot of other characteristics from the reality of national coordinators, as they: are appointed by ministers and act as their substitutes, often have had careers as politicians before or simultaneously to their missions, and do not fear the spotlight, as they often get involved in more or less political public debates.

Hysing & Olsson present a number of serious democratic implications that a politicization of public servants may have. The politicization of public servants can first and foremost blur the division between politicians and administration. While the existence of this division can be questioned, it is an important difference in many public servants' and the public's view, as a politicized public servant can be considered to be less professional and competent, simply an instrument to the politicians (ibid.:58-59, 62-65). The professionalism and objectivity of public servants becomes especially important when they are responsible for providing decision makers with information, as the correctness of that information is crucial for the politicians making correct decisions,



judgements and considerations (ibid.:63-64). A politicized public servant however risks becoming the politician's 'yes man' who only writes about the reality that the political majority wants to hear (ibid.).

## Entrepreneurs

In the views of coordinators, regional authorities, local politicians, local directors and street-level bureaucrats, national coordinators can be seen to resemble entrepreneurs.

In Hysing & Olsson's typology, entrepreneurs are public servants who work actively to change the direction of politics through highlighting issues and bringing them to the political agenda, as well as generating support to be able to push through certain policies (Hysing & Olsson 2012:82). As such, they are problem solvers in the service of democracy. To work effectively as an entrepreneur the person should be knowledgeable, experienced, and innovative, and perhaps be an expert on a certain policy area (ibid.:81). To have a personal commitment for the issue is not mandatory to be successful, but having social competence however is, to be able to network and build trust (ibid.: 85-88). Those acting as entrepreneurs can either be public servants, taking on this role by their own initiative, or be appointed to this position by politicians (ibid.:82, 89). In the latter case, entrepreneurs do not have to have backgrounds as public servants. The important thing is that they both have access to decision makers and policy creating actors (ibid.:86). The closer an entrepreneur is to political power, the greater influence that person will have (ibid.:88). Finally, to be able to attract decision makers and be successful, an entrepreneur often needs to invest resources in the form of time, energy, reputation or money (ibid.:86).

As the views of the policy deliberation actors have shown, national coordinators can often be seen to act as entrepreneurs. The logic of the entrepreneur is very much the same logic by which national coordinators seem to be appointed, that is, to initiate and push for change. The characteristics that public actors value coordinators for, especially

innovation and social competence, are the same that help entrepreneurs in their role. The role of the entrepreneur further allows for the diverse backgrounds that national coordinators come from and captures the way national coordinators are both on the inside and outside of the parliamentary system, being close to decision makers as well as working through networks made up of many types of actors. The importance of the national coordinator having access to resources and something to offer was especially highlighted in the municipalities' view, as coordinators arriving without 'briefcases' challenged the idea of a mutual dialogue and made the municipalities skeptical.

The entrepreneur can, according to Hysing & Olsson, be considered a strange bird in relation to democratic norms and the chain of government in parliamentary systems (2012:88). Entrepreneurs and democracy can even be seen to be contradictory, as entrepreneurs in public administration are pervaded by very different values and principals in relation to the traditional image of public servants (*ibid.*:81, 90). One of the value contradictions exist between innovation and hierarchy, as creativity and rules do not go together (*ibid.*:89-90). As entrepreneurs are either inhibited by rules or silently change them it can be considered better to leave goals vague and thus give the entrepreneurs a lot of freedom (*ibid.*:90).

## **The Synthesized Role and its Implications**

### **The politicized entrepreneur**

As the properties and values of the two roles, politicized public servant and entrepreneur, bare strong resemblance to the views expressed by the actors involved in the policy deliberation process, the relation between them is intriguing. A synthesis of these role types, highlighting the complementary and contradictory properties and values between the roles according to the theory, is summarized in Table 3. Some properties and values connected to different roles do not conflict

and should not lead to problems for those individuals who try to act as a synthesis between a politicized public servant and an entrepreneur. The contradicting properties and values do however have the potential to cause problems for public servants trying to live up to them. Combining the role types is helpful for explaining the challenges coordinators face in embracing both these roles, as well as the combined implications of introducing a public official assigned to fill these shoes. The synthesis might also prove helpful for future studies of public officials with similar characteristics as those of national coordinators.

**Table 3. Synthesis of the Role of the Politicized Entrepreneur.**

<b>Role</b>	<b>Properties and values</b>
The politicized public servant	(Party)political/ideological, committed, enthusiastic, compliant, closely connected to politicians.
The entrepreneur	Innovative, creative, individualistic, 'catalyst for change', knowledgeable, experienced, access to central government, problem-solver, has access to networks, socially competent, manipulative.
A synthesis: The politicized entrepreneur	<p><i>Complementary:</i> Committed, enthusiastic, knowledgeable, experienced, has access to central government, has access to networks, socially competent, manipulative.</p> <p><i>Conflicting:</i> (Party)political/ideological, closely connected to politicians, compliant vs. individualistic, innovative, creative, problem solver.</p>

The synthesized role makes it quite easy to understand why governments and ministers are attracted by the idea of appointing national coordinators. They are able to get the best of both worlds in a politicized entrepreneur; a loyal and flexible public servant who can relieve them in their relations with the media, work through networks to manipulate the policy process and invent new solutions to difficult policy problems. But this role holds many advantages for other actors in the public administration as well. County administrative boards get a colleague who can aid them in their missions by vitalizing issues and getting municipalities on the move. Municipalities, on the other hand,

get a sought-after channel that enables them to have direct communication with central government.

Of course, the introduction of national coordinators has not been positive for all actors who have been involved in the policy deliberation process. The balance between being an independent, free agent and the representative of the government and the minister's helping hand is a contradiction which has been highlighted in the case of national coordinators as difficult to upkeep, resulting in conflicts between the coordinators and other public actors because of diverse expectations of what their role implies. One such conflict is with the staff of the Government Offices, who seem to experience a fatigue in relation to the government's use of national coordinators. While needing further investigation to be fully explained, the conflicts that arise could possibly be explained by the contradiction between coordinators' freedom to be creative and the restrictions of correctness public servants in the ministries are used to live by. Another conflict was identified from the perspective of governmental agencies, who question the coordinators' legitimacy and seem to feel sidestepped in their role as experts. Furthermore, conflicts have, as was described in the introductory chapter, also occurred between the national coordinators and municipalities. While the municipalities were generally positive to the national coordinators in this study's selection, this could be attributed to the particular approach of those coordinators they have come in contact with. The findings show that municipalities are sensitive to if a communication is mutual or not, and that an authoritarian coordinator would not have much luck in trying to engage them.

## **Challenges and opportunities from a democratic perspective**

It has been clear from the beginning in exploring the roles of national coordinators that there are few formal rules regulating their operations, too few even for their own taste. This lack of pre-given rules

creates a lot of insecurity in the relations between them and other actors in the public administration, as their authority and legitimacy is negotiated from case to case and depends upon to a great deal on their approach. These aspects are affected what public debates they get involved in, but also by how they use their own identity as, for example, politicians, doctors, experts or peers in the communication with other actors. The coordinators' authority and legitimacy are however also affected by factors partly or fully outside of their control, as by how tightly strung they are to central government, what resources they have to offer and what issue they are assigned to handle.

In relation to the research on the institutional void by Hajer, the freedom the national coordinators experience and the resulting negotiations of rules can be seen as an example of how discursive interaction is gaining an increasingly important role in shaping both polity, in terms of who participates in decision-making, and policy (2003:176). This development towards lightly institutionalized processes of problem solving can be considered a threat to democracy, but they can also be seen as new carriers of political democracy (*ibid.*:188-189). From the perspective of the traditional democratic norms of the public administration, the introduction of national coordinators can be considered a concern because of the insecurity and instability if their authority and legitimacy. Their introduction however also provides exciting opportunities for a development and deepening of democratic processes. In their synthesized roles, they have been able to attend to an apparent communication deficit between the different governmental actors and act as a link between central and local levels of government. This position has enabled them to have a unique position to deliver information to the central government about the conditions 'on the ground', in a way that the national authorities do not usually have the time or ability to do. The potential, and hopes among the policy deliberation actors, is that their knowledge production can lead to better decision-making, anchored from below.

As was concluded by the National Audit Office, the knowledge national coordinators are able to provide differs from that of regular investigations in terms of comprehensiveness and systematicity (Riksrevisionen 2016:51-52). The empirical findings of that and this study further show that the coordinators suggestions and reports are sometimes disregarded by the government because of their actual or perceived political affiliation. As national coordinators often have close relationships with the ministers responsible for the policy areas, there is an enhanced risk of the perspectives of the reports being tainted by the government's or the individual minister's views. The question can however be asked whether the national coordinators' politicized role renders the knowledge they produce useless. For a long time, the idea of a clear dichotomy between the roles of the politician and the administrator has had an impact as both a normative and descriptive claim. However, today in public administration research, these roles are generally seen to be overlapping and public officials are seen to be involved with politics themselves and as having power and discretion of their own (Hysing & Olsson 2012:9-12; Lundquist 1998: 11, 23-24). According to leading researchers in the field, the image of a dichotomy does no longer capture the nuanced and complex relationship between the role of the politician and administrator (Svara 2006:127). As such, political neutrality needs to be redefined in light of the intermingled and complementary roles. According to Svara, it is possible to have neutrality in terms of "the impartial service given to any political superior" without up-keeping the dichotomy (ibid.:122). This would allow for public officials, such as national coordinators, to hold politicized roles while also living up to the standards of professionalism needed for the production of knowledge.

The empirical findings showed that national coordinators, because of their politicized role, are sometimes not able to stay in their positions when there is a change of government, there are no guarantees that their work will be picked up by others and the knowledge they produce is sometimes disregarded. In light of a more dynamic view

of the political-administrative relationship, the continuity and institutional learning of the public administration as well as the quality of the policy deliberation processes could possibly be improved. As indicated by previous research on policy deliberation, awareness of mutual interdependence and a distribution of power between the participating actors seems key for this type of process to be democratic (Hajer 2003:187). The importance of these aspects is confirmed in this study. If the introduction of national coordinators is going to have the positive democratic impact that it seems to carry the potential to have, deliberation cannot just be for show. As is evident from the findings in this study, in particular by the national coordinators' relations with municipalities, the communication between the national coordinators and their target groups must be mutual to be meaningful. Municipalities expect the deliberations to lead to substantial change and have shown willing to take action when needed to. This form of democratic process however also requires the government to fill their end of the bargain.

## 6. Concluding Remarks

### **The Missing Link of Public Administration**

The analysis of the roles national coordinators play in the political-administrative context of Sweden has showed that there are room for plenty of negotiations about what their role should be and few set rules, leading to an identity crisis for many coordinators when initially stepping into the position and a role type pervaded by heterogeneity. The role the national coordinators have generally come to play in practice is that of a previously missing link of public administration. This is appreciated as a much-needed function, tying together levels and sections of the administration that usually suffer from a communication deficit. The coordinators are able to fill this role because of their dual characters as politicized entrepreneurs. Their legitimacy and the success of their mission is dependent upon them being able to negotiate between these roles elegantly, using their mandate effectively and reaching results while avoiding conflicts. In this role they can alternate between being insiders and outsiders of government, politicians and public servants as well as peers and authorities.

The implications of introducing national coordinators on the public administration's democratic processes is dependent on which perspective is applied. From a normative view of the dichotomy between politics and administration, the information and knowledge national coordinators produce can be considered a threat to neutrality and professional standards. If one allows for a more complementary view of the roles of the politician and administration, these concerns can be reduced. In thinking about what implications the use of national coordinators has, one however also has to consider the alternatives. As there have been studies showing that national coordinators actually reach results (Riksrevisionen 2016), and they are mostly believed to be



legitimate and necessary functions by public sector actors, is it viable to settle for less effective methods to deal with societal problems because of the potential democratic implications of the instruments? Or, as Hysing & Olsson phrase it, should public administration be governed with the purpose of solving problems or representative democracy (2012:89)? The answer is obviously: ideally both. What it comes down to is the need for the state to strike a balance between effective and democratic performance – a balance which is absolutely necessary for governing with legitimacy (Jacobsson et. al. 2015:7). This study has shown that national coordinators are situated at the seesaw of this dichotomy and have the potential to either improve or impair both of these aspects through their dual roles as politicized entrepreneurs.

## **Future Studies**

While the typology I used was helpful for the analysis in many regards, the national coordinators did not fit clearly into any of the role types. This is not such a big surprise after all as it is evident of how typologies need constant development to stay up-to-date with the dynamics of public administration. The synthesized role that I created, based upon the politicized public servant and the entrepreneur, might prove helpful for future studies of the developing roles of public officials. In particular, it would be interesting to find out if the politicized entrepreneurs can be found elsewhere, in either the Swedish public administration or an international context.

As this study highlighted that the national coordinators play the role of the missing link in Sweden's public administration, a relevant follow-up question is why such a link is needed. Do the ministers need this relief because of the increasing demands of the role of the politician, making it more difficult for them to fill these roles themselves? Instead of speculating further, I suggest future research in the Swedish context to investigate this issue.

Finally, as I have used the perspective of deliberative policy analysis in this study, I have been able to see the implications of the introduction of the coordinators' roles in both a positive and negative light. If deliberative decision making is the future of policy formation, policy analysis must develop tools for analyzing these processes and give them the attention they deserve. I therefore propose further studies about the development of the role of public officials in policy making in general, and about the power distribution within the deliberations in particular.

## References

- Ankersen, D. (2015) "Nationella samordnare orsakar förtroendekris", in *ETC*, 2015-08-17.
- Betänkande (2015/16:KU10) Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringens ärendenas handläggning, appendix 4. Konstitutionsutskottet.
- Czarniawska, B. (2014) *Social Science Research – From Field to Desk*. London: SAGE.
- Hajer, M. (2003) "Policy without polity? Policy analysis and the institutional void", in *Policy Sciences*, 36: 175-195.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the networked society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Halvorsen, K. (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Hill, M. & Hupe, P. L. (2009) *Implementing Public Policy*. London: SAGE.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012) *Tjänstepersoner i politiken*. Lund: Studentlitteratur
- Jacobsson, B.; Pierre, J. & Sundström, G. (2015) *Governing the embedded state - the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press
- Johansson, V. (2014) "Kommunala tjänstepersoners roll- och demokratiuppfattningar innan NPM-eran", i *Nordisk Administrativt Tidskrift* nr. 2/2014, 91.
- Johansson, S. & Malmström, R. (2015) *Land skall med lag byggas (eller med horisontell samverkan)*. Master thesis, School of Public Administration at University of Gothenburg.
- Leman, C. K. (2002) "Chapter 2: Direct government", in Salamon, L. M. (red) (2002) *The Tools of Government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare - ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

- Montin, S. & Hedlund, G. (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.
- Montin, S. & Granberg, M. (2013) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, N J: Princeton University Press.
- Powell, W. & Di Maggio, P. (1991) *The New Institutionnalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lascoumes, L. & Le Galès, P. (2007) "Understanding Public Policy through its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", in *Governance*, 20:1-21
- Ravhed, J. (2016) "Hur effektivt är det att ha en nationell samordnare?", i *Skånska dagbladet*, 2016-06-05.
- Regeringens proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Riksrevisionen (2016) *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.
- Salamon, L. M. (2002) "Chapter 1: Introduction" in Salamon, L. M. (ed.) (2002) *The Tools of Government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandheden (2014) *Hemlöshetssamordnarens (o)betydelse för det lokala hemlöshetsarbetet. En fallstudie om nationella samordnare som styrform*. Master thesis, School of Public Administration at University of Gothenburg.
- Schneider, A & Ingram, H. (1990) "Behavioural Assumptions of Policy Tools", in *Journal of Politics*. 52: 510-529.
- Statskontoret (2014) *Nationella samordnare - statlig styrning i otraditionella former?*.
- Svara, J. H. (2006) "Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept", in *Administrative Theory and Practice*, 28(1): 121-139.

# Bilagor

## Delstudie 1

### Bilaga 1:1 Intervjupersoner

*Kommun A*

Kommunalråd, Socialdemokraterna (KR1)

Kommunalråd, Liberalerna (KR5)

Oppositionsråd, Moderaterna (OP2)

*Kommun B*

Oppositionsråd, Moderaterna (OP1)

*Kommun C*

Kommunalråd, Vänsterpartiet (KR2)

Kommunalråd, Socialdemokraterna (KR4)

*Kommun D*

Kommunalråd, Vänsterpartiet (KR3)

Oppositionsråd, Moderaterna (OP3)

*Kommun E*

Kommunalråd, Socialdemokraterna (KR6)

### Bilaga 1:2 Intervjuguide

Först följer en kort beskrivning av studiens syfte, vad som kan vara en strategisk tjänsteperson samt val av politikområde.

*1. Tjänstepersonens arbete:*

-Hur väl skulle du säga att du förstår hur kommunens strategiska tjänstepersoner vardagligen arbetar? (svaret ska fungera som en första utgångspunkt för diskussion. Varför tror du att det är så? Anser du i din roll som politiker ha ett behov av förstå det? varför/varför inte?)

-Varför har kommunen dessa tjänstepersoner enligt dig?

-Finns det några enskilda faktorer till varför kommunen valt att anlita dessa tjänstepersoner?

-Vad är dessa tjänstepersoners huvuduppgift enligt dig?

-Hur använder ni er av er strategiska tjänsteperson i kommunen?

*2. Effekter:*

-Hur ser du på dessa tjänstepersoners påverkan inom förvaltningen och i kommunen på lång sikt?

-Hur ser du på dessa tjänstepersoners påverkan inom förvaltningen och i kommunen på kort sikt?

-På vilket sätt skapar er strategiska tjänsteperson en skillnad i förvaltningen?

-Hur tycker du de strategiska tjänstepersonernas arbete skiljer sig mot de övriga tjänstepersonernas arbeten inom förvaltningen?

### *3. Relationen:*

-Hur skulle du beskriva arbetet mellan de/n strategiska tjänstepersonerna och politikerna?

-På vilka sätt kan de strategiska tjänstepersonerna påverka din roll som beslutsfattare?

-Hur ömsesidigt är utbytet av kunskap mellan dig som politiker och er strategiska tjänsteperson?

-Hur skulle du beskriva den strategiska tjänstepersonens egenskaper i utförandet av sina arbetsuppgifter?

-Vilka personliga egenskaper i samarbetet mellan er politiker och den strategiska tjänstepersonen är viktiga?

### *4. Idealbilden:*

-Om du fick beskriva idealbilden av hur arbetet mellan dig som politiker och den strategiska tjänstepersonen hur skulle det se ut?

-Hur nära den idealbilden anser du att ni är nu?

-Hur hjälper dessa tjänstepersoner till med att nå målen mer konkret?

-Finns det vid någon tidpunkt tror du då dessa tjänstepersoner inte behövs?

-Skulle du kunna se dessa tjänstepersoner som ett styrinstrument? Hur då? Till exempel?

## Delstudie 2

### Bilaga 2:1 Intervjuguide

#### 1. Öppningsfrågor

- Börja med att berätta om vem du är och hur du har hamnat här?
- Hur länge har du jobbat i den här rollen?
- Beskriv en vanlig dag, vad gör du i arbetet?
- Vad är ditt uppdrag? Hur tolkar du ditt uppdrag?
- Vad är det som gör folkhälsouppdraget specifikt?
- Vad har folkhälsouppdraget gemensamt med andra uppdrag?

#### 2. Kunskap

- Vilken kunskap baserar du ditt arbete på?
- Hur ser dina möjligheter att utveckla din kunskap ut?
- Hur tror du att andra ser på din kunskap?

#### 3. Yrkesidentitet/roll

- Hur ser du på din yrkesidentitet?
- Vilken är din roll?
- Vem är du som folkhälsostateg?
- Hur uppfattar du dig själv i ditt arbete?
- Finns det "framgångsstrategier" som du jämför dig med? Om ja, vilka och varför? Om nej, varför?
- Hur tror du att andra uppfattar din roll?

#### 4. Arbetssätt/Standards

- Hur ser du på utförandet av ditt arbete?
- Hur uppfattar du dina arbetsuppgifter?
- Hur jobbar du för att uppnå det du vill uppnå med arbetet?
- Har du några specifika arbetssätt/modeller i ditt arbete? Om ja, vilka? -Uppfattar du att det finns normer och riktlinjer för utförandet av arbetet? Om ja, hur ser de ut?
- Hur tror du att andra ser på utförandet av ditt arbete?
- Hur skulle du definiera ett bra folkhälsoarbete?
- Finns det några exempel på kommuner som lyckats bättre med sitt folkhälsoarbete? Om ja, vilka och varför? Om nej, varför?

#### 5. Upplever du några utmaningar i uppdraget?

## Delstudie 3

### Appendix 3:1 Interviews and Original Quotes

All interviews have been conducted by personnel from the National Audit Office.

#### *National Coordinators*

##### The National Coordinator on Homelessness

Michael Anefur (coordinator), Stockholm, Jan. 28, 2016.

Original quotes:

*Rapporten står jag för helt och hållet. Sedan presenterade vi rapporten för ministern på Almedalen. Och jag har inte fått någon kritik från något håll om rapportens innehåll. Så på något sätt så blev det ändå regeringens politik utan att det fattades några formella beslut om det. Ingen tyckte att vi förde fram fel saker eller att vi hade gått för långt. Jag är övertygad om att om regeringen hade suttit kvar så hade man utgått från rapporten för sin fortsatta politik och genomfört en del lagstiftning. [...] När jag dök upp på departementet togs jag inte emot med någon större entusiasm bland tjänstemännen: "Nej, inte en samordnare till" kändes det som. Det var inte klart var jag skulle sitta eller vad jag skulle göra. Under de första veckorna på Fredsgatan var jag beredd att sluta. [...] När det kommer någon från en myndighet så uppstår något i kommunen. En viss rädsla; kommer man att hitta fel, kommer man ifrågasätta oss, kommer man att ställa nya krav. När Skolinspektionen kommer så rätar alla på ryggen och ser till att alla papper är ifyllda. Det gjorde man inte när vi kom. [...] Jag har varit kommunpolitiker och vet att om man bara gör ett besök så kan man lika gärna låta bli – det är kaffe in och kaffe ut och nästa dag så kommer man inte ihåg vem som varit där. Därför bestämde jag mig tidigt för att varje kommun skulle få två besök. Ett första besök där vi analyserade läget och tog fram ett förslag. Förslaget kallade vi för Letter-of Intent men det var det dummaste vi gjort. Det väckte motstånd hos kommunerna: "Ni kan inte bestämma vad vi ska göra". Men det var ju aldrig vår avsikt att ensidigt diktera för kommunerna vad de skulle göra.*

##### The National Coordinator on the Elderly

Eva Nilsson Bågenholm (coordinator). Details on setting and date are missing from the documentation.

Original quotes:

*En gång i månaden stämde jag av med politikerna, med en högnivågrupp. Med ministrarnas statssekreterare. För deras del var det en politisk högprestigesatsning, men för min del var den inte politisk och det var inget problem att få ihop det. Jag var tydlig med det gentemot kommuner och landsting, och det var viktigt eftersom de styrdes av olika majoriteter. Jag använde min läkartitel mer och för mig är det viktigt att det vi gjorde hade vetenskapligt stöd.*



The National Coordinator on Environmental Objectives

Annika Helker Lundström (coordinator), Stockholm Nov. 25, 2015.

The National Coordinator for the Expansion of the Mining Industry

Christina Lugnet (coordinator), by telephone Dec. 2, 2015.

The National Coordinator for Protecting Democracy Against Violent Extremism

Daniel Norlander (head secretary), Stockholm Dec. 9, 2015.

Original quotes:

*Syftet är tudelat: dels vill vi få myndigheternas input på vårt arbete, dels vill vi påverka myndigheterna så att de kommer igång med arbete kring den här frågan eftersom vi har uppmärksammat en del brister som de behöver ta tag i. Ett exempel är att vi såg att socialsekreterarna ute i landet behövde stöd i arbetet mot våldsbejakande extremism. Vi tog upp detta med Socialstyrelsen som sa att de bara agerar på uppdrag av regeringen, så vi gick till regeringen och det blev ett uppdrag som har anammats på ett jättebra sätt. [...] Vi försöker vara tydliga med att Mona är nationell samordnare och inte längre politiker. Jag hänvisar alltid till direktiven och undviker att svara på frågor som ligger utanför vårt område. Det är annars lätt att alla frågor som har med extremism och terror kommer till oss. Sedan har det ju nästan varit en förutsättning att vi har haft Mona, det gör det lätt att komma ut i media och att komma in i kommunerna. Det finns en stor respekt för henne, oavsett vilken politisk färg kommunerna vi besöker har. Många känner nog att hon är ärlig i hur hon har tagit sig an den här frågan. Det skulle bli svårt om det bara skulle ha varit tjänstepersoner som arbetade med det här. Mona är nog alltid politiker, hon är bra på att uttrycka en politisk vilja och vision. Vi får mycket positivt respons på hennes föredrag och hur hon sätter ord på den här frågan. Vi i kansliet försöker nog vara byråkrater för att balansera rollerna. Det är en ganska bra mix. [...] Mona har ju i media varit tydlig och hård mot kommunerna vilket vi har fått en del kritik för från kommunerna, då de tycker att de hängs ut. Hade vi haft samma angreppssätt vid våra kommunbesök som vi har i media tror jag inte att vi hade lyckats lika bra. Kommunerna tycker att det är skönt att vi är inriktade på att ge dem stöd när vi kommer ut.*

The National Coordinator Against Domestic Violence

Carin Götblad (coordinator), Uppsala Jan. 25, 2016.

Original quotes:

*Det var inget uppdrag jag bad om men ministern ville att jag skulle ta det. [...] Jag var tveksam till formen som uppdraget innebar: att fokusera bara på en fråga, dessutom en svår fråga som myndigheter har stort ansvar för. Jag var också tveksam till vad rollen innebar. Jag tycker att man måste hålla styrningen koncentrerad på den faktiska verksamheten så att man inte bygger nya administrativa nivåer hela tiden. [...] Vi har myndigheter som har ansvar och vi har kommunerna. Jag tycker att det är lite farligt att sätta till sådana här funktioner. Som nationell samordnare har man ju ingen makt, man kan bara föreslå saker.*

The National Coordinator on Care Choice

Roger Molin (coordinator), Stockholm Dec. 21, 2015.

### The National Coordinators for Municipal Reception of Refugees

Gunnar Hedberg (coordinator), Stockholm Jan. 13, 2016.

Original quotes:

*Vi kom som personer med legitimitet men som hade regeringens uppdrag. Men jag tror att man mer såg oss som Lasse och Gunnar, som vet hur det är, snarare än som staten som säger hur det ska vara [...] Det var ett budskap från kollegor, auktoriserade av staten.*

### The National Coordinators for Municipal Reception of Refugees

Lars Stjernkvist (coordinator), Stockholm Jan. 20, 2016.

Original quotes:

*Vi sa: 'Nu får vi göra det bästa av situationen. Om ni ökar ert mottagande så kommer det att underlätta för alla. Vi lovar att försöka förändra systemet – allt ni säger kommer vi att ta med oss till departementet – men under tiden, hur kan vi få det att fungera så bra som möjligt?*

### The National Coordinator for Vulnerable EU Citizens

Martin Valfridsson (coordinator). Details on setting and date are missing from the documentation.

Original quotes:

*I somras fick jag ju frågan om det här med att anvisa platser för den här gruppen, alltså kommunal mark. Då gick jag ut ganska tydligt och ifrågasatte det. Dels på lagliga grunder, men också på rent sakliga. Hade jag inte gjort det hade vi nog fått se ganska mycket av den typen av lösningar och det hade inte varit riktigt bra tror jag. Hur mycket förankrar du en sådan sak innan du gör det? Jag förankrar det. Det är nödvändigt. Jag vill ju skydda min rygg liksom. [...] Det har hänt att pressekreteraren har skickat journalister vidare till mig när statsrådet inte haft möjlighet att ställa upp på en intervju. Så visst har det varit så. Men jag har ställt kravet på media att jag inte ställer upp om det finns en annan politiker med. Jag kan ta en diskussion med representanter från civilsamhället, men jag vill inte ta regelrätta politiska debatter. Det är inte min roll tycker jag. [...] Polisen och Kronofogden bjöd jag till ett möte, och sen har jag haft väldigt mycket möten med speciellt Polisen. Jag har även varit ute och kritiserat Polisen. Jag informerade dem först och sa stoppa mig om ni inte vill det, men jag tror att ni behöver lite draghjälp. För alla backade i den här frågan. Ingen ville vara den som sa det självklara att det är klart att vi inte kan tillåta olagliga bosättningar, avföring och nedskräpning. Alltihop är kriminaliserat. Men ändå gjordes ingenting. Det kanske inte är det vanliga sättet att arbeta som samordnare, men för att komma ur ett dödsläge.*

### The National Coordinator for a Positive Supporter Culture

Rose-Marie Frebran (coordinator), Stockholm, Jan. 14, 2016.

### The National Coordinator for the Social Child and Youth Care

Cecilia Grefve (coordinator), May 8, 2015. Details on setting are missing from the documentation.

#### Original quotes:

*Traditionella styrmedel har nått vägs ände. Det handlar snarare om en ambitionshöjning och ett sätt att lyssna in kommunernas erfarenheter för att se vad mer regeringen kan göra för att underlätta och stödja arbetet för att driva på utvecklingen för en social barn- och ungdomsvård av god kvalitet i alla kommuner. [...] Det har varit ett positivt mottagande. Framförallt har kommunerna varit positiva till kommunbesöken. Vi har betonat i inbjudan att det handlar om att samtala och samarbeta, ingen tillsyn eller kontroll. Det sköter andra myndigheter. [...] Mycket av det som kommer att få betydelse kommer hända i dialogen och mötena. [...] Men det är ibland svårt att vara i både linjen och utanför [...]. Korrektheten och form kväver ibland kreativiteten. Man kan inte vara lika mycket fritänkare inom regeringskansliet. Samtidigt som korrektheten och formen är viktig för tilltron till statsapparaten, så är detta ett både och i samordarrollen. [...] Planen är förankrad med ministern som vill ha återkoppling var tredje månad. Det är också viktigt i mötet med kommunerna, att de vet att deras synpunkter lyfts upp kontinuerligt. [...] Uppdraget har utvecklats så att avstämningarna med ministern sker oftare än vad som var tänkt från början. Nu rapporterar jag var tredje månad och kan på så sätt fungera som en direktlänk mellan kommunerna och regeringen.*

## Authorities

### The Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority

Annika Öster (director general) and Ulf Hjerpe (department manager), by telephone Jan. 13, 2016.

#### Original quotes:

*Det påverkar givetvis myndigheten att en nationell samordnare tillsätts för att undersöka eller stödja på ett område som vi har verkat inom under 20 år. Vi uppfattade det som positivt att man skulle göra en genomlysning men vi kanske hade lite svårt att se vad ytterligare en samordnare skulle kunna tillföra i förhållande till det arbete som redan utförts under många år.*

### The Swedish Prosecution Authority

Marianne Ny (prosecutor) and Mikael Björk (deputy attorney general), Gothenburg Oct. 12, 2015.

### The National Board of Health and Safety

Beatrice Hopstadius (head of unit) and Annemarie Dannon (head of department), Stockholm Feb. 15, 2016.

#### Original quotes:

*Styrkan hos de samordnare som har rest runt mycket är att de ger en kraftig input från lokal och regional nivå. Det är sällan myndigheten själv har möjlighet att under två års tid resa runt i landet och samla in information. En samordnare är dessutom*

*utsänd av regeringen och får träffa den politiska ledningen vid ett besök. Att skicka runt en generaldirektör eller avdelningschef under så lång tid är däremot knappast ett alternativ.*

#### The County Administrative Board of Östergötland

Mona Hallström Hjorth (head of social sustainability) and Jan Persson (head of culture and social structure), Linköping Jun. 2, 2015.

#### The County Administrative Board of Västra Götaland

Talieh Ashjari (head of the social department), Margareta Johnsson (developer), Katarina Björkgren (developer) and Ylva Fredén Engvall (developer), Gothenburg Oct. 16, 2015.

Original quotes:

*Vi är ute och tjarar på beslutsfattare hela tiden. Vi försöker nå rätt person. På vägen måste vi serva olika nivåer i organisationen. Så att inte överenskommelsen faller utan att beslutet verkligen håller. Ibland hänger det inte ihop mellan nivåerna. Nu blev det direktkommunikation med beslutsfattarna, det öppnade en ny dörr helt enkelt.*

#### The County Administrative Board of Gävleborg

Robert Larsson (integration coordinator), Pernilla Bylund (working on homelessness), Pernilla Spåls (working on domestic violence) and Petra Vestin (working on homelessness), Gävle November 11, 2015.

Original quotes:

*Det handlar om att prata med kommunpolitiker på deras språk. Annars hade jag nog tyckt annorlunda om samordnarnas roll. Nu kunde de fylla en ny funktion gentemot kommunpolitikerna – ”kom igen nu, vi vet vad det handlar om och vad som krävs.” De kunde hitta en annan väg, en väg som vi inte har tillgång till.*

#### The County Administrative Board of Västerbotten

Curt Hörnqvist (head of social structure), Ida Backe (working on homelessness), Maria Stefansson (working on domestic violence), Lars G Brandt (working on refugees), Umeå Dec. 8, 2015.

Original quotes:

*På regional nivå är vi glada för det som sker nationellt. Händer det något på nationell nivå kan det ge ett ökat mandat på regional nivå.*

## Municipalities

#### Municipality of Linköping

Eva Lindh (politician), Linköping Jun. 2, 2015.

Original quotes:

*Vardagen i kommunen är att det väller in saker som prioriterar sig själva. Vi behöver system för att prioritera som vi måste gå tillbaka till hela tiden. Men då kan vi inte ha samordnare i var och varannan fråga. Jag menar inte att det görs i dag. Men det får inte bli så att samordnare tillsätts i oviktiga frågor för kommunerna. Det har*

*hittills inte hänt. Om det blir för många, blir det inflation och vi skulle inte ta dem på lika stort allvar. "nu kommer det en ny". Det ska vara restriktivt.*

Kristina Edlund (politician) and Joakim Kärnborg (municipal manager), Linköping Jun. 2, 2015.

Original quotes:

*Om den statliga myndigheten som är ansvarig för frågorna använder länsstyrelserna som regionala kontaktytor, och så kommer det en samordnare från staten ... vad händer då? [...] Om parten kommun och parten stat ska hitta en överenskomst för att lösa ett gemensamt problem, är frågan hur många kontaktytor det ska behöva finnas? Hur många gånger ska vi träffas om samma sak och vem är det som för talan?*

Agneta Persson (group manager), Eva Åbrod (advisor) and Christina Eklöv (advisor), Linköping Jun. 2, 2015.

Anita Lhådö (head of the social department) and Peder Ellison (director of care), Linköping Jun. 2, 2015.

Original quotes:

*Om regeringen tillsätter en samordnare tar vi för givet att regeringen gjort en analys att det behövs och att den person som utses har sakkompetens och diplomatisk förmåga. En förmåga att möta kommunen där dom är. Det är viktigt att man kommer in i frågorna underifrån och lyssnar in vilka erfarenheter som finns. Inte ovanifrån. Så tycker vi att våra myndigheter jobbar ibland. Dom talar om vad som gjorts fel, men inte hur vi kan göra annorlunda. Det är viktigt att samordnarna inte jobbar så. [...] Michael Anefur hade en approach som var väldigt positiv. Han kom inte som statens utsända person och slog kommunerna i huvet. Han hade en förstående attityd och stor kunskap i frågan.*

### Municipality of Gothenburg

Dario Espiga (politician) and Marina Johansson (politician), Gothenburg Oct. 16, 2015.

Original quotes:

*Det är viktigt att det inte går inflation i det här och att det verkligen leder någonsans. Annars kanske inte kommunerna alls är intresserade. Men om man gör det på rätt sätt så kan det vara bra. Då kan det bli mobilisering kring en fråga. Man får fram en problembeskrivning, ser vad det finns för luckor i systemet. Och sedan måste det också leda till slutsatser och handlingsplaner. [...] Om jag ska vara ärlig så har jag aldrig upplevt en samordnare med ett tydligt uppdrag gentemot oss i kommunen. De två samordnare som jag känner till som har haft "impact" i kommunen är det narkotikasamordnaren Björn Fries (som hade en organisation bakom sig) och Mona Sahlin (våldsbejakande extremism). Annars har det varit väldigt luddigt vad samordnarna haft för uppdrag. Exempelvis är hemlöshetsfrågan en tydlig kommunal angelägenhet i alla dess aspekter; juridiskt, ekonomiskt osv. Och så kommer det en samordnare utan portfölj; inga muskler eller någonting. Vad ska han samordna? Vi samordnar oss själva inom kommunen. Jag är alltså inte särskilt imponerad när det gäller samordnarna. Deras uppdrag är inte särskilt tydligt.*

Christina Eide (head of department) and Malin Östling (head of social resources), Gothenburg Oct. 12, 2015.

Pia Borg (planning officer), Gothenburg Oct. 14, 2015.

Original quotes:

*Man kan uppleva vikten av att det inte bara sker dialog mellan kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter utan även med regeringskansliet. Hela kedjan finns med. Nationella samordnare, eller liknande, svarar för ytterligare en länk i det sammanhanget. Det blir en kanal in och på det sättet har det ett värde. Från kommunperspektiv finns det önskemål om större närhet i dialogen där även regeringskansliet deltar.*

#### Municipality of Ljusdal

Jessica Lövdal (social services), Leopold Stoltz (operations manager), Leif Persson (former politician) and Claes Rydberg (municipal director), Ljusdal Nov. 10, 2015.

Original quotes:

*Jag tror att det kan vara ett bra grepp för det blir ett väldigt starkt fokus på en sak. Jag förstår att de vill prova att arbeta på det sättet. Det är ju en helt annan tröghet i statsapparaten och myndigheterna. Samordnaren kan möjligen ta sig fram lite snabbare. Jag utgår ifrån att det är så man tänker.*

#### Municipality of Skellefteå

Staffan Näslund (head of social administration), Per Åhden (head of social care) and Kenneth Fahlesson (politician), Skellefteå Dec. 7, 2015.

Original quotes:

*Poängen med ett sådant här uppdrag är ju att fokusera på ett uppdrag, det lyfts upp i vardagen, och även om vi tycker att vi är duktiga så kanske vi kan bli ännu bättre efter ett sådant besök.*

Jessica Hallin (social secretary) and Elin Löfroth (former head of development), Skellefteå Dec. 7, 2015.

## Förvaltningshögskolans rapporter

(pris inkl porto+moms)

- 20:153 Petra Svensson (red)  
*Att styra på tvären. Tre studier om tvärssektoriell koordinering och dess aktörer i of-* 140:  
*fentlig förvaltning*
- 19:152 Emilia Kahn och Amanda Lycke  
*Ömsesidigt förtroende eller rättsstatsprincipen? Vilket grundläggande värde priorite-* 90:-  
*ras av EU-domstolen i förhandsavgöranden angående den europeiska arresteringsor-*  
*dern?*
- 19:151 Kerstin Bartholdsson, Louise Holm och Allison Östlund  
*Effektivitet och rättssäkerhet vid brandskyddstillsyn – utmaningar och målkonflikter* 140:-  
*för kommunala tjänstemän*
- 19:150 Petra Fogelholm, Jenny de Fine Licht, Peter Esaiasson  
*När beslutet fattas. När beslutet fattats. En studie av kommuners hantering av skol-* 90:-  
*nedläggningar*
- 19:149 Sylwia Jedrzejska  
*När hjärtat skriker av glädje och sorg. Hur faddrar påverkas av sitt frivilliga engage-* 90:-  
*manng för ensamkommande flyktingbarn*
- 18:148 Magnus Thor  
*Revisionskvalitet i svenska kommuner. En studie om följsamhet mot redovisningsregle-* 90:-  
*ringen*
- 18:147 Louise Holm och Osvaldo Salas  
*Finanspolitiska åtgärder. En keynesiansk ansats* 90:-
- 18:146 Henry Bäck  
*Kommunrevisorers testamente* 90:-
- 18:145 Christoffer Matshede  
*Public Procurement and the Public-Private Value Conflict in the Transport Sector – A* 90:-  
*Research Model*
- 18:144 Kerstin Bartholdsson  
*Utveckling av medborgardialog – ett samarbete mellan Ale kommun och* 90:-  
*Ghanzi District i Botswana*
- 17:143 Lena Kindborg  
*64 % män. Koinnor och män i kurslitteraturen vid Förvaltningshögskolan* 90:-
- 17:142 Robin Andersson  
*Samverkan i demokratins försvar. En studie om den offentliga sektorn, civilsamhället och* 140:-  
*arbetet mot våldsbejakande extremism*
- 17:141 Malin Isaksson  
*Kunskapsstaden Göteborg – varför och för vem? Tre organisationers syn på kunskap och* 140:-  
*Göteborg som kunskapsstad 2000–2016*
- 16:140 Therese Jakobsson och Helena Richardsson  
*Politik och förvaltning på nätet* 60:-

- 16:139 Carl Odhnoff  
*Att förstå EBP. Översättningar av idén om en evidensbaserad praktik i den svenska socialtjänsten* 60:-
- 16:138 Kerstin Bartholdsson och Ylva Norén Bretzer  
*Samordnande samverkan – En utvärdering av Samordningsförbundet Vänersborg/Mellerud* 60:-
- 16:137 Hanna Hellgren  
*Mellan pedagogisk professionalism och marknadsmässiga tekniker – Institutionella logiker i organisering av förskolan* 60:-
- 15:136 Nazem Tahvilzadeh  
*Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.* 60:-
- 15:135 Gustaf Kastberg  
*Ändamålsenlig organisering. Förvaltningsstruktur, målkomplexitet och förändrad omvärld* 60:-
- 15:134 Inga-Lisa Adler  
*Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt* 60:-
- 15:133 Johan Sandén  
*Mer papper, klokare barn? Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan* 60:-
- 15:132 Andreas Lundstedt  
*Styrmedlens uttalande politik. En av studie av New Orleans kulturekonomiska landskap* 60:-
- 15:131 Kristofer Johansson  
*Den svenska polisens yrkeskultur. En studie av polisstudenters utbildningslitteratur* 60:-
- 14:130 Oliver Bjerhem och Peter Rundblom Andersson  
*Är ni med på noterna? En studie om kommunala redovisningsval och notavvikelser* 60:-
- 14:129 Anna Laurell och Jessica Moström Axelfelt  
*The Socio-Economic Impacts of CSR. A Case Study of Swedish-related Companies and Corporate Social Responsibility in Vietnam* 60:-
- 14:128 Louise Holm och Osvaldo Salas  
*Investeringskalkyl och beslutsteori. Verktyg för beslutsfattande under osäkerhet* 60:-
- 13:127 Maja Rhodin Edlund  
*Where did all the women go? Representation of women and men in the Standing Committees of the European Parliament* 60:-
- 13:126 Erik Bergman  
*Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar* 60:-
- 13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke  
*Politiska granskare. Den kommunala reVISIONENS roll för kommunalt ansvarsutkrävande* 60:-
- 12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson  
*Demokratis svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten* 60:-
- 12:123 Osvaldo Salas  
*Samhällsekonomska utvärderingar* 60:-
- 12:122 Marcus Johansson  
*De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.* 60:-



11:121 Oskar Johansson	60:-
<i>Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter</i>	
11:120 Louise Skoog	
<i>Alla följer partilinjén – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken</i>	60:-
10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård	
<i>Välfärdspolitik under utveckling i Mexico</i>	60:-
10:118 Petra Svensson	
<i>"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" – En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv</i>	60:-
10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen	
<i>När det ideella blir offentligt... eller när det offentliga blir ideellt</i>	60:-
<i>En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevarv</i>	
10:116 Elin Jakobsson	
<i>Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?</i>	60:-
10:115 Sara Bansmann	
<i>Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan</i>	60:-
10:114 Margareta Lundberg Rodin	
<i>Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer</i>	60:-
10:113 Moa Aronsson	
<i>Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt</i>	60:-
10:112 Richard Vahul	
<i>På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav</i>	60:-
09:111 Osvaldo Salas	
<i>Från utoandningsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.</i>	60:-
09:110 David Ljung	
<i>Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden</i>	60:-
09:109 Johan Strömblad	
<i>Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Älvstranden i Göteborg</i>	60:-
09:108 Gustaf Rönneklef	
<i>Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbets direkta undanträngningseffekter</i>	60:-
09:107 Adiam Tedros	
<i>Lokala krisaktörer – Katastrofolontärer eller profitörer? Den lokala krishanteringen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.</i>	60:-
08:106 Annika Berggren	
<i>Jämn könsfördelning på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer</i>	slut
08:105 Christina Alvelins och Gabriella Sjöman	
<i>Vem tar ansvar för de nollplacerade? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst</i>	60:-

- 08:104 Nathalie Munteanu  
*Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.* 60:-
- 08:103 Helena Öhrvall  
*De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007*
- 08:102 Lotta Valinder 60:-  
*Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.*
- 08:101 Niklas Andersson 60:-  
*De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.*
- 08:99 Andreas Ivarsson 60:-  
*Från Gudrun till Per - om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring*
- 08:98 Lars Johansson 60:-  
*Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis*
- 08:97 Mathias Henriksson 60:-  
*Arenapolitik på 2000-talet - om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena*
- 08:96 Staffan Kling 60:-  
*Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum*
- 07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang 60:-  
*Prat och handling - en studie om kommunernas pensionsredovisning.*
- 07:94 Osvaldo Salas 60:-  
*Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.*
- 07:93 Marie Persson 60:-  
*Lojalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.*
- 07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson 60:-  
*Varför bäst i klassen?  
- En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg*
- 07:91 Adrian Nählinder 60:-  
*"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.*
- 07:90 Osvaldo Salas 60:-  
*Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturoversikt.*
- 07:89 Daniel Bernmar 60:-  
*Aktörer, nätverk och spåragnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt*
- 07:88 Viveka Nilsson 60:-  
*Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien*
- 06:87 Lena Lindgren 60:-  
*Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utovärdering av projekt ENTER.*
- 06:86 Sara Brorström 60:-  
*Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.*
- 06:85 Jane Backström 60:-  
*Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.*

- 08:104 Nathalie Munteanu  
*Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.* 60:-
- 08:103 Helena Öhrvall  
*De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007*
- 08:102 Lotta Valinder 60:-  
*Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.*
- 08:101 Niklas Andersson 60:-  
*De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.*
- 08:99 Andreas Ivarsson 60:-  
*Från Gudrun till Per - om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring*
- 08:98 Lars Johansson 60:-  
*Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis*
- 08:97 Mathias Henriksson 60:-  
*Arenapolitik på 2000-talet - om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena*
- 08:96 Staffan Kling 60:-  
*Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum*
- 07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang 60:-  
*Prat och handling - en studie om kommunernas pensionsredovisning.*
- 07:94 Osvaldo Salas 60:-  
*Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.*
- 07:93 Marie Persson 60:-  
*Lojalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.*
- 07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson 60:-  
*Varför bäst i klassen?  
- En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg*
- 07:91 Adrian Nählinder 60:-  
*"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.*
- 07:90 Osvaldo Salas 60:-  
*Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturoversikt.*
- 07:89 Daniel Bernmar 60:-  
*Aktörer, nätverk och spåravnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt*
- 07:88 Viveka Nilsson 60:-  
*Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien*
- 06:87 Lena Lindgren 60:-  
*Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utovärdering av projekt ENTER.*
- 06:86 Sara Brorström 60:-  
*Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.*
- 06:85 Jane Backström 60:-  
*Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.*

06:84 Pierre Donatella	60:-
<i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i>	
06:83 Vicki Johansson red.	slut
<i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i>	
06:82 Anders Björnsson	60:-
<i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i>	
06:81 Alexander Baena	60:-
<i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i>	
06:80 David Karlsson	60:-
<i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i>	
05:79 Kerstin Bartholdsson	60:-
<i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i>	
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson	60:-
<i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i>	
05:77 Thomas Vilhelmsson	60:-
<i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i>	
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros	60:-
<i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik - Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i>	
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach	60:-
<i>Den friska organisationen.</i>	
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback	60:-
<i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i>	
5:73 Charlotta Ekman	
<i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i>	
05:72 Sven Siverbo (red.)	60:-
<i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i>	
05:71 Nazem Tahvilzadeh	60:-
<i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i>	
05:70 Sven Siverbo	60:-
<i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i>	
05:69 Andreas Ivarsson	60:-
<i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i>	
05:68 Sofie Cedstrand	60:-
<i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i>	
04:67 David Karlsson & Carina Andersson	
<i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i>	60:-

06:84 Pierre Donatella	60:-
<i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i>	
06:83 Vicki Johansson red.	slut
<i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i>	
06:82 Anders Björnsson	60:-
<i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i>	
06:81 Alexander Baena	60:-
<i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i>	
06:80 David Karlsson	60:-
<i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i>	
05:79 Kerstin Bartholdsson	60:-
<i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i>	
05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson	60:-
<i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i>	
05:77 Thomas Vilhelmsson	60:-
<i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i>	
05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros	60:-
<i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik – Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i>	
05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach	60:-
<i>Den friska organisationen.</i>	
05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback	60:-
<i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i>	
5:73 Charlotta Ekman	
<i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i>	
05:72 Sven Siverbo (red.)	60:-
<i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i>	
05:71 Nazem Tahvilzadeh	60:-
<i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i>	
05:70 Sven Siverbo	60:-
<i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i>	
05:69 Andreas Ivarsson	60:-
<i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i>	
05:68 Sofie Cedstrand	60:-
<i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i>	
04:67 David Karlsson & Carina Andersson	
<i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i>	60:-

04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo	
<i>Skatteköjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i>	60:-
04:65 Anders Falk	
<i>Varför lyckades Geriatricken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.</i>	60:-
04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac	
<i>Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser.</i>	60:-
04:63 Elisabeth Ravenshorst	
<i>Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap.</i>	60:-
04:62 Katrin Söderlind	
<i>Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun.</i>	60:-
04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen	
<i>Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrareväljare vid 2002 års val.</i>	60:--
04:60 Anette Gustafsson	
<i>Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik.</i>	60:-/-
04:59 Henry Bäck	
<i>Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skiljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan.</i>	60:--
04:58 Tobias Johansson	
<i>Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteori och kommunal äldreomsorg.</i>	60:--
04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring	
<i>Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpassning eller anpassning som ett resultat</i>	60:--
04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén	
<i>Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre efterlevnad av LOU?</i>	60:-
03:55 Mats Lindblad	
<i>Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riksdagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av beslutsrätt till EG/EU.</i>	60:-
03:54 Mia Davidsson	
<i>Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut.</i>	60:-
03:53 Mats Bengtsson	
<i>Kvinnor och Män i lokalpolitiken.</i>	60:-
03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson	
<i>För bra för för få - Årsredovisningar inom staten.</i>	60:-
03:51 Johan Berlin och Eric Carlström	
<i>Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
03:50 Roger Andersson	
<i>Praktisk kommunal upphandling.</i>	60:-

03:49 Carina Andersson med flera <i>Interjuer.</i>	60:-
03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt <i>Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas.</i>	60:-
02:47 Paula Rodrigo Blomqvist <i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i>	60:-
02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red) <i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i>	60:-
02:45 Lena Andersson-Felé <i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i>	60:-
02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo <i>Framgångsrik vändning.</i>	60:-
02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson <i>Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen – Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?</i>	60:-
02:42 Joacim Rydmark <i>Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.</i>	60:-
02:41 Anna Holmqvist <i>Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.</i>	60:-
02:40 Carina Andersson <i>Tidens ekonomi.</i>	60:-
02:39 Patrik Johansson <i>Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.</i>	60:-
02:38 Conny Pettersson <i>Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.</i>	60:-
02:37 Gustaf Kastberg <i>Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.</i>	60:-
01:36 David Karlsson <i>Sveriges kommunala kulturpolitiker.</i>	60:-
01:35 Anders Björnsson <i>Systemskiften - En explorativ essä.</i>	60:-
01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström <i>Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.</i>	60:-
01:33 Maria Palm <i>Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.</i>	60:-
01:32 Alexandra Jönsson <i>Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.</i>	60:-
01:31 Björn Brorström och Pär Falkman <i>Kommunal redovisning - teoriutveckling.</i>	60:-
01:30 Niklas Theodorsson <i>Det lokals uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.</i>	60:-

00:29	Theresa Larsen <i>Kommunerna som arbetsgivare.</i>	60:-
00:28	Björn Brorström <i>Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.</i>	60:-
00:27	Östen Ohlsson & Björn Rombach <i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i>	60:-
00:26	Jenny Svärd <i>Bestående nätverk - en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i>	60:-
00:25	Lillemor Bergman och Virginia Leinen <i>Ekonomisk information i vården - en studie om styrmodellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.</i>	60:-
00:24	Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims <i>Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia.</i>	60:-
00:23	J. Henrik Bergström <i>Hur ölskatterna sänktes - Om lobbning, pilsner och pluralism.</i>	60:-
99:22	Björn Brorström <i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i>	60:-
99:21	Ylva Mühlenbock <i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i>	60:-
99:20	Malgorzata Erikson <i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i>	60:-
99:19	Sven Siverbo <i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i>	60:-
99:18	Pär Falkman <i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i>	60:-
98:17	Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist <i>Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.</i>	60:-
98:16	Katarina Orrbeck <i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i>	60:-
98:15	Björn Brorström och Rolf Solli <i>Ekonomistyrning har betydelse.</i>	slut
98:14	Björn Rombach <i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i>	slut
98:13	Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson <i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i>	60:-
98:12	Henry Bäck och Folke Johansson <i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i>	60:-



98:11 Sven Siverbo <i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i>	60:-
97:10 David Karlsson <i>Kommunerna och rättvisan.</i>	60:-
97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red) <i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i>	60:-
97:8 Björn Brorström och Bo Hallin <i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i>	slut
97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach <i>Res pyramiderna.</i>	60:-
97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer <i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i>	60:-
97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson <i>Minihandbok i utovärdering.</i>	slut
96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson <i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i>	60:-
96:3 Rolf Solli <i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i>	slut
96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen <i>Invandrarna, demokratin och samhället.</i>	60:-
96:1 Björn Brorström och Björn Rombach <i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i>	60:-