

CEFOS RAPPORT 8

Kontakter och förankring

En studie av kommunstyrelsens ordförande

Petter Wrenne

ISRN GU-CEFO-R--8--SE

ISSN 1104-327x

Varje form av mångfaldigande av innehållet i denna skrift,
helt eller delvis, är förbjudet enligt lagen om upphovsrätt.

ISSN 1104-327x

ISRN GU-CEFO-R--8--SE

© CEFOS och Petter Wrenne

Grafisk design: Roger Palmqvist

Tryckning: Grafikerna i Kungälv AB 1997

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Förord..... | 9 |
| 1 Kommunstyrelsens ordförande | 11 |
| 1.1 Höga krav på kommunalpolitikern | 11 |
| 1.2 Ansvar fokuseras | 13 |
| 1.2.1 Den ledande kommunalpolitikern i centrum..... | 13 |
| 1.2.2 Vikten av kontakter..... | 14 |
| 1.3 Uppdragsrelaterade kontakter | 15 |
| 1.3.1 Kategorier av kontakter..... | 15 |
| 1.3.2 En enhetlig definitionsgrund..... | 18 |
| 1.3.3 Tre frågeställningar | 20 |
| 1.4 Forskningsprocessen..... | 20 |
| 1.4.1 Litteraturen..... | 21 |
| 1.4.2 Insamling av data..... | 22 |
| 1.4.3 Bearbetning..... | 24 |
| 1.4.4 Framställning..... | 25 |
| 1.5 Studieobjekten och deras kommuner | 26 |
| 1.5.1 Fakta om kommunerna..... | 26 |
| 1.5.2 Respondenterna och deras syn på den aktuella situationen | 27 |
| 2 Förhållandet till förvaltningen..... | 30 |
| 2.1 Politiker och tjänstemän – konflikt eller samarbete?..... | 31 |
| 2.1.1 Auktoritativ styrning av förvaltningen..... | 31 |
| 2.1.2 Naturlig spänning mellan politik och förvaltning | 32 |
| 2.2 Kommunala förvaltningssyner..... | 34 |
| 2.2.1 En facklig-juridisk förvaltningssyn..... | 34 |
| 2.2.2 En politisk förvaltningssyn..... | 36 |
| 2.2.3 En pragmatisk förvaltningssyn | 37 |
| 2.3 Förvaltningens främste företrädare | 38 |
| 3 Uppdrag: kommunalpolitiker..... | 40 |
| 3.1 Goda förutsättningar..... | 40 |
| 3.1.1 Politiker på heltid..... | 41 |
| 3.1.2 Politikerroller | 42 |
| 3.1.3 Fördelaktig arbetssituation | 43 |
| 3.1.4 Hög omsättning stör inte värdefördelningen | 44 |
| 3.2 Uppdraget som balansakt – empiriska noteringar | 45 |
| 3.2.1 Uppdraget | 46 |
| 3.2.2 Kommunalpolitik på heltid – några tänkbara konflikter..... | 47 |
| 4 Styrelseordförandens kontakter..... | 50 |
| 4.1 Kontakter med politiker | 50 |
| 4.1.1 Partiinterna kontakter | 50 |
| 4.1.2 Parlamentariska kontakter | 53 |
| 4.2 Medborgarkontakter | 58 |
| 4.3 Ska tjänstemännen styras?..... | 60 |
| 4.3.1 Har kommunstyrelsens ordförande makt? | 60 |
| 4.3.2 Förvaltningskontakter..... | 62 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.4 | Kontakter utanför kommunen..... | 66 |
| 4.4.1 | <i>Regionala kontakter.....</i> | 66 |
| 4.4.2 | <i>Statliga kontakter.....</i> | 68 |
| 4.4.3 | <i>EU-kontakter.....</i> | 71 |
| 4.5 | Övriga kontakter..... | 71 |
| 4.6 | Kontakternas kännetecken i sammanfattning..... | 73 |
| 5 | Kommunalpolitik genom förankring..... | 74 |
| 5.1 | Tre etablerade förankringsprocesser | 74 |
| 5.1.1 | <i>Kontakter inom kommunen prioriteras</i> | 74 |
| 5.1.2 | <i>Hierarki och uppdragskoncentration som underlättar</i> | 76 |
| 5.1.3 | <i>Förhandling på tu man hand</i> | 76 |
| 5.1.4 | <i>På vems villkor och med vilken acceptans?</i> | 78 |
| 5.2 | En nödvändig fjärde förankringsprocess..... | 78 |
| 5.2.1 | <i>Prioriterad styrningsroll.....</i> | 79 |
| 5.2.2 | <i>Oprioriterad företrädarroll</i> | 79 |
| 5.2.3 | <i>Den kollektiva rollutövningen</i> | 80 |
| 5.2.4 | <i>Att styra och att företräda?.....</i> | 83 |
| 5.3 | Förändrade personkontakter ger förankringsproblem..... | 83 |
| 5.3.1 | <i>En resa i händerna på andra</i> | 84 |
| 5.3.2 | <i>En ny situation</i> | 85 |
| 5.3.3 | <i>Etablerade processer störs</i> | 86 |
| 5.3.4 | <i>Hur etableras en ny förankringsprocess?</i> | 87 |
| 5.4 | En fördjupning som kräver bredd..... | 88 |
| | Källor..... | 89 |
| | BILAGA 1 | 94 |
| | BILAGA 2 | 95 |

Förord

Kontakter och förankring - en studie av kommunstyrelsens ordförande är det åttonde numret i CEFOS rapportserie. Rapporten är dels en redovisning från forskningsprojektet 'Styrningens form och ansikte - ett forskningsprogram om toppchefers betydelse i kommuner', dels en licentiatuppsats i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Forskningsprojektet leds av docent Rolf Solli och syftar till att beskriva hur de kommunala ledarna agerar när de styr. Projektet ingår i ett av CEFOS delprogram: 'Den offentliga sektorns inre organisation'.

Denna delstudie baseras på intervjuer med kommunstyrelsens ordförande i elva kommuner. Styrelseordförandens personkontakter kartläggs liksom vad som kännetecknar olika typer av kontakter. Det tydligaste resultatet är att kommunstyrelsens ordförande utför sitt politiska uppdrag genom att driva ett antal förankringsprocesser.

Göteborg i februari 1997

Lars Strömberg
Föreståndare, CEFOS

1 Kommunstyrelsens ordförande

Vad gör kommunstyrelsens ordförande egentligen? Kommunalpolitikens villkor är svåra, men vår kunskap om hur den främste företrädaren för detta system hanterar sitt uppdrag är liten. Vi har exempelvis dålig kännedom om den ledande kommunalpolitikerns uppdragsrelaterade personkontakter. En väl fungerande demokrati kräver inte enbart kunskap om vem eller vilka som fattar beslut om vår vardag och ställs till svars för dessa beslut, utan också kännedom om de personliga påverkanskanaler som utnyttjas. Det är om detta följande uppsats handlar.

1.1 Höga krav på kommunalpolitikern

”Politiker tar eller tilldelas lätt ansvar. För omgivningen kanske det är särskilt viktigt att de tar ansvar för situationer som uppfattas som negativa och påfrestande. Att någon skall bära våra synder är en tanke som varit central för kristen, västerländsk kultur i nära två tusen år och som därför kan tänkas bestå även om bäraren byts ut.”

(Brunsson 1986, sidan 175)

Åtgärder för att stärka den ekonomiska situationen inom offentliga organisationer är inte självklart initierade av politiker. Däremot krävs politiska beslut eller icke-beslut för att genomföra dem och det är politiker som *ställs och skall ställas till svars* för åtgärderna och dess konsekvenser. Att ställas till svars innebär i detta sammanhang enkelt uttryckt att få äran alternativt skulden för en åtgärd. Åtgärden kan i sin tur utgöras av en handling, men lika gärna underlåtenhet att handla.

Den offentliga sektorns och inte minst kommunernas ekonomiska situation är en viktig del av den kontext kommunstyrelsens ordförande verkar i. En översiktlig beskrivning av hur denna situation förändras under efterkrigstiden bör därför kunna öka förståelsen för styrelseordförandens och övriga kommunalpolitikerns villkor att utöva sina politiska uppdrag.

Förutsättningarna att bedriva kommunalpolitik i Sverige förändras väsentligt under senare delen av 1900-talet, inte minst beroende på en kraftig verksamhets- och omsättningsmässig expansion och en under perioden varierande ekonomisk situation för kommunerna. Expansionen är allra tydligast efter 1965 (Gustafsson 1996, Petersson 1994, Tarschys 1983). Finansieringen av expansionen löses på ett naturligt sätt via kontinuerligt ökade skatteintäkter (Brorström 1993, Brunsson & Rombach 1982). Utöver att skatteunderlaget växer i takt med den allmänna ekonomiska tillväxten, ökar den kommunala utdebiteringen av skatt från cirka 10 kronor vid 1950-talets början¹ till knappt 30 kronor i slutet av 1970-talet (SOU 1977:78).²

Söderlind & Petersson (1988) sammanfattar den kommunala utvecklingen i fyra huvudtendenser, som parallellt påverkar den kommunala organisationens struktur: *expansion* (kraftig utgiftsökning inom främst social omsorg och utbildning), *partipolitisering* (ökat behov av politisk profilering), *professionalisering* (ökat antal specialiserade tjänstemän och hel- eller deltidsförordnade politiker) samt *organisationsinflytande* (organiserade intressens möjligheter att påverka verkställigheten av kommunala beslut). En liknande

¹ Utdebiteringen per skattekrona har vid denna tidpunkt legat på en relativt konstant nivå sedan mitten av 1930-talet (SOU 1965:54).

² Presenterade siffror anger summa utdebitering för primärkommunal och landstingskommunal skatt, men återges i detta sammanhang för att visa den kraftiga ökningen över tid.

sammanfattning görs av Olsson & Montin (1996), och innefattar kompetensutvidgning, expansion och professionalisering.

Ett resultat av den beskrivna utvecklingen är att många kommuner får en relativt god ekonomi och betydande resurser att fördela i verksamheten. Den ekonomiska situationen medger i sin tur att man tillgodoser det av bland annat uppgiftsexpansionen skapade behovet av hel- eller deltidsförordnade politiker, så kallade kommunalråd (Gustafsson 1996). Det blir snarare regel än undantag att kommunstyrelsens ordförande får utöva sitt uppdrag på heltid. Den jämförelsevis goda resurstillgången ger vidare en situation där politikernas uppgift – mycket förenklat och generaliserat – blir att fördela *nya* medel inom den kommunala organisationen, snarare än att skära ned och prioritera bland befintliga verksamheter. Ansvar för de beslut som fattas och den utveckling som präglar kommunen ligger på politikerna, men detta ansvar är förhållandevis lätt att bära. Få grupper får det märkbart sämre, varför frågan om ansvar sällan diskuteras. Fördelning av ära anses inte alltid lika angeläget som att fördela eventuell skuld.

Från slutet av 1970-talet förändras dock kommunernas finansiella förutsättningar. I ett tydligt trendbrott halveras ökningstakten i den kommunala konsumtionen, som trots detta stiger med cirka 25 procent under 1980-talet (Knutsson & Forsman 1992). Den allmänna högkonjunkturen under samma decennium och det privata näringslivets expansion ger ett antal för kommunen kostnadshöjande effekter (Pierre 1991). Konkurrenten om arbetskraften hårdnar och som en följd av detta stiger lönenivåerna. Dessutom utövas en tydlig påverkan från näringslivet för att kommunerna skall skapa ett 'företagsvänligt klimat'. I detta krav ingår exempelvis korta eller obefintliga barnomsorgsköer, god tillgång till billig utbildning, utbyggd lokal infrastruktur och möjlighet för företagen att själva styra turordningen i exempelvis tomtkön. Ett generellt mönster är sedan dess att kommunerna i hög grad väljer att tillmötesgå krav från näringslivet. Beroende på företagets och kommunens storlek kan en eventuell nyetablering eller avveckling vara avgörande för kommunens ekonomiska situation.

Även ett förändrat förhållande till staten ger kommunerna försämrad ekonomi under denna period, inte minst genom att möjligheten att höja skatten begränsas i kombination med ett borttagande av den kommunala beskattningsrätten av juridiska personer 1985. Samtidigt ökar kommunernas börda i form av nya, mer eller mindre tvingande uppgifter (Paulsson & Riberdahl 1992).

Under den expansionsperiod som beskrivs inledningsvis, finns en bland allmänheten positiv inställning till en kontinuerligt utökad kommunal service (Sannerstedt 1981). Sannerstedt hänvisar till kommunalforskningsprogrammets medborgarundersökningar, som visar att det mest prioriterade området varierar: 1966 är det bostadsfrågan, 1970 barnomsorgen, 1979 sysselsättningen och 1982 ett flertal miljöfrågor. En majoritet av befolkningen är dock under hela perioden för en vidgning av den kommunala verksamheten. Då resurser finns att i hög grad tillfredsställa kraven på expansion, är missnöjet begränsat och anledningarna att ta upp frågan om ansvaret för utvecklingen få. I detta avseende dokumenteras dock en förändring under senare tid. Melander (1992) menar att ett danskt, men också gemensamt nordiskt problem är att allmänheten – och politikerna – visar en minskad vilja att tillföra den kommunala sektorn resurser. En studie av Biel med flera (1995) visar att denna vilja varierar bland svenska medborgare, beroende på bland annat inkomst, antal barn och den upplevda rättvisan i de åtgärder som vidtas med hjälp av tillförda medel.

En relaterad fråga är huruvida medborgarna anser att den offentliga sektorn skall öka eller minska i omfattning. Under det senaste decenniet varierar denna uppfattning kraftigt (Nilsson 1996). Senare delen av 1980-talet präglas av en majoritet för en minskning av den offentliga sektorns verksamhet. Opinionsen i denna riktning är som starkast runt 1990. Därefter förändras dock allmänhetens inställning radikalt. Fler och fler drabbas av de prioriteringar som görs vid fördelningen av verksamhetsmedel i kommunerna och sedan 1993 är andelen som motsätter sig en minskning av verksamheten större än den

som förespråkar en sådan. Att kommuner under dessa förutsättningar tvingas minska sin verksamhet skapar utrymme för en diskussion kring vem som är, eller bör vara, ansvarig för genomförda åtgärder.

En situation där medborgarna kräver en bibehållen eller utökad verksamhet samtidigt som viljan att tillföra resurser snarast minskar, ställer höga krav på politiker på både central och lokal nivå. I den mån kommunalpolitiker tvingas initiera eller uppmuntra en resursåtkomst, undergräver de sin egen handlingsfrihet. Enligt ovanstående resonemang synliggör de dessutom sitt eget ansvar för det som sker i kommunen; allmänhetens uppfattning om politikernas ansvar förstärks. Att ställa någon till svars förvandlas från att fördela ära till att fördela skuld och sätts därför i fokus. Även den relativa förtroendekris politiker befinner sig i är hänförlig till bland annat den försämrade ekonomiska situationen (Gilljam & Holmberg 1995, Pierre 1995). Därav följer en uppenbar risk att fastna i en negativ spiral med minskad tillförsel av resurser, nedskärningar, fokusering av ansvarsfrågan, minskat förtroende bland allmänheten och så vidare.

Många svenska kommuner drabbas således under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet av en tydlig tillbakagång i resursgenereringen, och någon omedelbar ljusning på detta område är inte synlig.³ Den kommunala ledningens uppgift, som under en relativt lång period präglas av fördelning av en ökande resursmängd, handlar med denna utveckling i ökande grad om nedskärningar och *prioriteringar* bland befintliga verksamheter i den kommunala organisationen. Förutsättningarna för både den administrativa och den politiska ledningen förändras av ovan beskrivna faktorer. Förändringen innebär höga krav på kommunalpolitikerna med kommunstyrelsens ordförande som främste företrädare. Framför allt följs prioriteringar och neddragningar av ifrågasättanden och en strävan att utkräva ansvar, att ställa någon till svars eller som Brunsson (1986, sidan 175) uttrycker det: "någon skall bära våra synder".

1.2 Ansvaret fokuseras

Bland de politiska organen i kommunen har kommunstyrelsen sedan lång tid en central ställning. Enligt 1991 års kommunallag skall styrelsen "leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet" (SFS 1991:900, 6 kap 1§).

I en rapport från Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:73) beskrivs exempelvis hur kommunfullmäktiges arbete kommer i skymundan för styrelsens och att beslut i fullmäktige endast utgör en 'transportsträcka' från styrelsebeslut till verkställande. Även en mindre dramatisk bild, som ges av bland andra Gustafsson (1996) och Birgersson & Westerståhl (1992), visar på kommunstyrelsens – och därigenom styrelseordförandens – avgörande roll i svensk kommunalpolitik.

1.2.1 Den ledande kommunalpolitikern i centrum

"Det finns dock numera även i de parlamentariska demokratierna, inte minst förstärkt genom mediernas insatser, en påtaglig tendens till personfixering inom partipolitiken, ett slags presidentialism inom parlamentarismen."

(Petersson med flera 1996, sidan 52)

³ Bland andra Brorström & Rombach (1996) hävdar att svenska kommuner, efter en på flera håll krisartad första hälft av 1990-talet, nu befinner sig i en period där de ekonomiska förutsättningarna stabiliserats. Även om flera bedömare anser att den ekonomiska situationen på flera håll är under kontroll, kvarstår det faktum att många kommuner under en längre tid tvingats vidta åtgärder varigenom verksamhet minskats i omfattning eller helt avslutats. Konsekvenserna av dessa åtgärder är fortfarande påtagliga på många håll.

Fokuseringen på de kommunala ledarna kan antas öka under svåra och förändringsrika perioder, då många hoppas och förväntar sig att de skall lösa problem och svårigheter som uppkommer. Bland annat eftersom andelen äldre och skolbarn stiger i ytterligare några år framöver (Svenska Kommunförbundet 1995a) är det troligt att behoven av kommunala tjänster fortsätter att öka under de närmaste fem till tio åren. Möjligheterna att via skattsedeln öka resurserna är rimligtvis små och statens ekonomiska situation har en direkt och tydligt negativ inverkan på kommunernas ekonomi. Resultatet av denna utveckling blir prioriteringar bland kommunernas verksamheter, och vid dessa prioriteringar ställs de *politiska ledarna* till svars. Den inte minst massmediala koncentrationen av uppmärksamhet till ett mindre antal politiker blir dessutom allt tydligare (Ricklander 1990), och förstärks sannolikt i prioriteringstider då ansvar utkrävs individuellt snarare än kollektivt.

Fokuseringen på politiker med ett sektorsövergripande ansvar blir extra markant då den ökade kommunstorleken och den ekonomiska utvecklingen och dess konsekvenser skapar ett behov av personer med en helhetssyn över den kommunala verksamheten (Knutsson & Forsman 1992). Kommunstyrelsens ordförande är en av de personer som förväntas ha en sådan helhetssyn, och som får bära ett totalansvar för utvecklingen i kommunen. Dennes reella möjligheter att påverka händelseförloppet är osäkert, men ansvaret är givet.

Många kommuners ansträngda ekonomiska situation och försöken att trots detta förhållande bevara (alternativt skapa) en kommunal handlingsfrihet, är därför komponenter som sätter den kommunala ledningsfunktionen – både den politiska och den administrativa – i fokus. Kommunernas politiska ledare bär dock ansvaret för de åtgärder som genomförs lokalt, och kraven på politikerna skiljer sig därför från de som ställs på de administrativa cheferna. Även om fullmäktige formellt utgör kommunens högsta politiska organ, bärs det yttersta politiska ansvaret i mångas ögon av *kommunstyrelsen* och dess *ordförande*. Utifrån antagandet om kommunstyrelsens ordförande som en nyckelperson i det kommunala arbetet, och inte minst ur ett demokratiskt perspektiv, är kunskap om vilka *kontakter* styrelseordföranden har betydelsefull. Det är via kontakterna vi kan förvänta oss att den ledande kommunalpolitikern dels får impulser till beslutsfattande, dels kanaliserar den implementering som krävs för en verkningfull styrning av utvecklingen i kommunen.

1.2.2 Vikten av kontakter

”All makt i det svenska samhället utövas genom personliga kontakter. Så skulle ett försök att formulera maktutövningens deskriptiva grundlag kunna inledas.”

(Pettersson med flera 1996, sidan 75)

I de flesta organisationer är det nödvändigt att bygga upp nätverk för kommunikation och handling. Det är viktigt att ha kopplingar både horisontellt och vertikalt inom organisationen och utanför densamma, för att idéer skall leda till reella förändringar. Svenska kommuner utgör inget undantag från detta, vilket är en påtaglig iakttagelse i en studie av svenska kommundirektörer (Solli & Källström 1995). En kommundirektör – kommunens högste tjänsteman – verkar genom att träffa många människor. Vid mötena förekommer vissa yrkesgrupper mer frekvent än andra: kommunalråd (företrädesvis kommunstyrelsens ordförande), ekonomichefer och förvaltningschefer. Mellan dessa aktörer cirkulerar de ärenden som skall avgöras i form av beslut där styrningen formaliseras. Individerna i ett nätverk har i sin tur egna nätverk; de ingår i mer eller mindre unika system av formella och informella kontakter (jämför bland andra Beck Jørgensen 1992), varför det kan vara vanskligt att peka ut ett begränsat antal befattningar som de viktigaste

i en stor organisations ledningsnätverk. Individerna på nämnda befattningar utövar dock en betydande del av åtminstone det formella ledarskapet och styrningen i en kommun.

Om det finns en önskan och strävan att förstå hur kommunala ledare genom sitt agerande förverkligar sina och allmänhetens ambitioner, är det viktigt och värdefullt att kartlägga ledarnas nätverk och hur de förväntas hantera olika typer av kontakter. Hagström (1988) menar exempelvis att utsagorna kring kommunalt ledarskap är omfattande, men att bristen på kunskap i form av empiriska undersökningar samtidigt är uppenbar. Denna kunskapsbrist råder sannolikt fortfarande (Petersson med flera 1996). Bristen avser inte minst kunskap om ledande lokala politiker. Någon ingående studie av kommunstyrelsens ordförande och vad som karaktäriserar dennes personkontakter är hittills inte genomförd. Det är inom detta problemområde denna studie förväntas ge ett bidrag. Kunskap om styrelseordförandens personliga kontakter är viktig och eftersträvansvärd, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv. Utifrån antagandet att dennes ståndpunkter och faktiska agerande är av betydelse för vad som sker i kommunen är det av vikt att kartlägga, dels varifrån influenser till politiskt beslutsfattande kommer, dels hur fattade beslut förs vidare i organisationen. Med andra ord är det viktigt att dokumentera möjliga och betydelsefulla individrelaterade *informationsvägar* till och från den ledande kommunalpolitikern.

1.3 Uppdragsrelaterade kontakter

En central frågeställning i strävan att förstå hur svenska kommuner styrs, är vilka kontakter kommunstyrelsens ordförande har i sin uppdragsutövning. Enligt bland andra Petersson med flera (1996) är en inom samhällsvetenskapen vedertagen uppfattning, att personkontakter har en avgörande betydelse för hur makt skapas, upprätthålls och utövas. Författarna menar att maktbärandes nätverk av kontakter trots detta är otillräckligt utforskade. Som konstateras ovan är kunskapsbristen särskilt allvarlig avseende kommunstyrelsens ordförande, då denne i hög grad personligen ställs till svars för det som sker i respektive kommun. Det upplevda ansvaret existerar oavhängigt det reella inflytandet över skeendet. *Syftet med föreliggande studie är att kartlägga styrelseordförandens uppdragsrelaterade personkontakter och vad som kännetecknar dessa.*

Ett angreppssätt för att nå detta syfte är att kategorisera de personkontakter kommunstyrelsens ordförande förväntas ha i sin uppdragsutövning, det vill säga de personer denne träffar eller på annat sätt står i förbindelse med i egenskap av kommunstyrelsens ordförande. De konstruerade kategorierna utgör sedan en utgångspunkt i arbetet med att kartlägga kontakterna. Frågeställningen kommer med denna ansats att bestå av tre frågor. För det *första* är det avgörande vilka personer kommunstyrelsens ordförande träffar i sin uppdragsutövning, det vill säga genom vilka kontakter denne verkar och från vilka personer eventuell påverkan är möjlig. De förväntade kategorierna av kontakter utgör stommen i analysen av det empiriska materialet, varför en betydande del av avsnitt 1.3 ägnas åt dessa. För det *andra* krävs svar på frågorna 'när?', 'var?' och 'hur?', det vill säga tid och rum för kontakterna samt de eventuella överväganden som ligger bakom respektive kontakt. I den *tredje* forskningsfrågan söks ett mer detaljerat svar på vad som karaktäriserar en specifik kategori av kontakter, som på förhand antas höra till de mest betydelsefulla för den ledande kommunalpolitikerns utförande av sitt politiska uppdrag. Samtliga kategorier i en tänkt analysram presenteras i nedanstående avsnitt, och de tre forskningsfrågorna återkommer och utvecklas i avsnitt 1.3.3 utifrån denna beskrivning.

1.3.1 Kategorier av kontakter

En avgörande utgångspunkt för denna studie är att kommunstyrelsens ordförande förväntas verka i flera olika miljöer, och därigenom ha kontakter med ett stort antal personer. Ett ofta tillämpat begrepp för att klassificera skiftande miljöer är 'arenor'. I den

mening begreppen vanligtvis används är en arena mer omfattande än en personlig kontakt. En del av litteraturen kring politiska arenor är dock möjlig att tillämpa för att definiera mer specifika kategorier av kommunalpolitiska kontakter. Sjöblom (1970) introducerar exempelvis tre arenor, på vilka ett politiskt parti verkar: en intern arena, en parlamentarisk arena och en väljararena.

Den interna arenan utgörs av Sjöbloms studieobjekt, det vill säga det politiska partiet. Målet med agerandet på den interna arenan är att maximera medlemmarnas stöd för partiets handlande, såväl opinions- som resursmässigt. En av de avvägningar som måste göras i detta arbete är hur mycket kraft som skall läggas, dels på att hålla samman de redan etablerade medlemmarna i organisationen, dels på den mer utåtriktade verksamheten i syfte att rekrytera nya medlemmar (Hadenius 1981). Det egna partiet utgör en relevant kontakt även för den enskilde politikern. Det övergripande målet kan vara detsamma som för partiet som helhet, men för att tydliggöra kontakternas funktion benämns de i denna studie *partiinterna kontakter*. Till dessa hör följaktligen inte nämnda agerande för att rekrytera nya medlemmar. För kommunalpolitikern är situationen speciell, då den egna partiorganisationen i normalfallet är uppdelad i en central, en regional och en lokal nivå. I flera fall, exempelvis beroende på partitillhörighet och kommunstorlek, kan ytterligare nivåer förekomma. Kontakterna kan tänkas vara så olika att det i en analys är relevant att dela upp de partiinterna kontakterna i åtminstone en central, en regional och en lokal nivå.

Den andra arena Sjöblom identifierar är väljararenan. Partiets målsättning här, och rimligtvis även den enskilde politikerns i det som kan benämnas *väljarkontakter*, är att maximera andelen av väljarnas röster. Även väljarkontakterna är diversifierade och kan därför uppfattas som flera olika, i åtminstone två dimensioner. För det första är uppdelningen avhängig vilken väljargrupp politikern vänder sig till, exempelvis en normalt partitrogen (där individerna kan vara desamma som i de lokala, partiinterna kontakterna) eller en mer flyktig väljargrupp. För det andra är det troligt att väljarkontakternas egenskaper, och därmed politikerns beteende, varierar med det tidsmässiga avståndet till nästa val. Med en sådan utgångspunkt kan en relevant distinktion göras mellan 'valperiodskontakter' och 'icke-valperiodskontakter'.

Resultatet av en politikers väljarkontakter, i form av röster på valdagen, är av betydelse för kommande aktiviteter tillsammans med övriga politiker i kommunen – det Sjöblom titulerar den parlamentariska arenan och som i denna studie benämns *parlamentariska kontakter*. I dessa kontakter är det övergripande målet för den enskilde politikern att maximera sitt eget och partiets inflytande över de politiska beslut som fattas. Situationen är dock speciell för kommunstyrelsens ordförande. Utan ett relativt starkt stöd hade denne inte innehaft ordförandeposten, varför förutsättningarna att få gehör för sina politiska åsikter är jämförelsevis goda. Detta innebär inte att de parlamentariska kontakterna är oproblematiska. Tänka koalitioner och uppgörelser kan gå om intet, i synnerhet om flera partier eller så kallade vågmästarpartier är involverade. Svårigheter och ett starkt motstånd i de parlamentariska kontakterna gör att styrelseordföranden riskerar sin position, som är beroende av övriga kommunalpolitikerns relativa stöd. Rent praktiskt består även de parlamentariska kontakterna av flera olika kontakter, exempelvis inom kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt gentemot övriga nämnder och kommunalpolitiska organ.

Vid en studie av svenska riksdagsmäns agerande och beslutsfattande kring den statliga inkomstkatten utgår Hadenius (1981) från de tre arenor Sjöblom beskriver, men hävdar vidare att politikerns tillkomstsida måste kompletteras med en genomförandesida. Den så kallade implementeringsarenan är i detta sammanhang relevant av åtminstone två skäl. Dels förlorar de parlamentariska kontakterna i värde om det som beslutas inte kan realiseras, eller om det är något annat än det som beslutas som sedermera genomförs. Dels är det troligt, med tanke på just detta, att aktiviteten i de parlamentariska kontakterna påverkas av hur *implementeringskontakterna* utformas och fungerar. Liksom övriga

nämnda kontakter, kan implementeringskontakterna delas upp i flera mindre delar. Ett sätt att göra detta är att utgå från kommunens högste tjänsteman. Kommundirektören tillbringar stor del av sin tid tillsammans med kommunens kommunalråd i allmänhet och kommunstyrelsens ordförande i synnerhet (Solli & Källström 1995). Därigenom antas styrelseordföranden tillbringa mycket av sin tid med kommundirektören. Det är dock tänkbart att en betydande del av aktiviteterna för att få det som beslutas genomfört kanaliseras förbi kommundirektören – direkt till förvaltningschefer, övriga anställda, politiker eller andra. Relevant i detta sammanhang är huruvida styrelseordföranden prioriterar och hanterar implementeringskontakterna olika då de sker via kommundirektören respektive direkt ut i sektorsförvaltningarna.

Den (parti)interna arenan, väljararenan, den parlamentariska arenan och implementeringsarenan nyttjas av Sjöblom respektive Hadenius som abstraktioner för att analysera politiskt agerande på riksnivå. I form av beskrivna kategorier av kontakter är de relevanta även för motsvarande analys på lokal nivå, men flera kompletteringar är sannolikt nödvändiga. För en studie av kommunalpolitiker krävs även en kategorisering för att beskriva kontakter med politiker och tjänstemän på central (statlig) nivå. Dessutom aktualiserar de senaste årens utveckling ytterligare två miljöer vari kommunalpolitikern kan förväntas ha betydelsefulla kontakter: på regional nivå och på EU-nivå.

Intresset för regionala spörsmål, liksom genomslagskraften för partier som driver sådana frågor, ökar markant sedan några år tillbaka (Malmström 1995). Trenden är särskilt tydlig i Syd- och Mellaneuropa, men även i Sverige är en sådan utveckling i vardande (Birgersson & Westerståhl 1992). I slutrapporten från forskningsprogrammet Framtidens politikerroll hävdas att utvecklingen pekar mot större och starkare regioner, med direktvalt fullmäktige och egna möjligheter att finansiera sin verksamhet (Landsstingsförbundet 1995). Regionala spörsmål bör i allt högre grad beröra även den enskilde kommunalpolitikern, dels genom det interkommunala samarbetet i exempelvis kommunalförbundsform, dels genom kontakter med landstingspolitiker och tjänstemän på läns- och landstingsnivå. Med denna uppdelning skapas åtminstone två i någon mån åtskiljbara kontakter, en med de samsamarbetsorgan den aktuella kommunen ingår i och en med nämnda icke-kommunala organ. För att på ett relevant sätt kunna beskriva styrelseordförandens sätt att hantera kontakter av varierande art, är det troligt att kategorin *regionala kontakter* fyller en funktion som komplement till de som behandlas ovan.

Mycket av debatten kring de svenska kommunerna under 1990-talet kretsar kring den kommunala självstyrelsen. Ur kommunernas synvinkel rör en stor del av självstyrelsefrågorna förhållandet till staten. Med anledning av detta, men även med tanke på att kommunerna existerar på den centrala statsmaktens villkor, bör de *statliga kontakterna* uppta en viktig del av den ledande kommunalpolitikerns arbete. Målen med dessa kontakter kan utan tvekan vara flera, men kan antas beröra den egna kommunens handlingsutrymme; dels genom påverkan för att minska den statliga styrningen av kommunal verksamhet generellt, dels genom försök att förbättra den egna kommunens ekonomiska situation. De statliga kontakterna kan särskiljas i åtminstone två dimensioner. För det första kan en distinktion göras beroende på om påverkan på statliga företrädare sker direkt eller via kungömsamma organ, som Svenska Kommunförbundet eller mer regionala sammanslutningar. För det andra kan både den direkta och den indirekta påverkan utövas gentemot politiker respektive tjänstemän och sätten att hantera dessa kontakter kan därför variera.

Den sista specificerade kategorin av kommunalpolitiska kontakter är relevant även för politiker på rikspanet. Däremot är den inte lika aktuell vid de tidpunkter Sjöblom och Hadenius tillämpar motsvarande arenor som utgångspunkt för sina respektive studier. I takt med det under 1990-talet allt större intresset för – och den intensiva debatten om – den Europeiska Gemenskapen, sedermera Europeiska Unionen, finner politiker och tjänstemän på kommunal nivå det värt att lägga tid och kraft på påverkan även utanför landets gränser. De *EU-kontakter* som antas förekomma, torde dessutom ha lämnat detta

'ad hoc-stadium' och därmed vara mer etablerade och accepterade i samband med Sveriges inträde i unionen 1 januari 1995. Med tanke på de väsentliga uppgifter som utförs inom den kommunala sektorn, både kvalitativt och kvantitativt, berörs Sveriges kommuner på ett påtagligt sätt av detta inträde (Gustafsson 1996). Av betydelse i detta sammanhang kan vara att cirka 80 procent av samtliga kommunstyrelseordförande i Sverige, före folkomröstningen 1994 är positiva till ett svenskt medlemskap i EU (KommunAktuellt 36/1994). Detta kan påverka intensiteten i kontakterna och sättet att hantera dem, både före och efter inträdet i unionen. Utgångspunkten är att kontakterna i så fall har högre prioritet och är mer intensiva än de annars skulle varit.

Det är troligt att huvudmålet med EU-kontakterna rör finansiering av kommunala eller regionala projekt, via EU:s så kallade strukturfonder (Gustafsson *ibid*, Jerkert 1995). I detta arbete kan den ledande kommunalpolitikern tänkas nyttja en eller flera kanaler, som därför kan ses som delvis åtskilda typer av kontakter. Det första alternativet är kontakter med det egna partiets eventuella representanter i EU:s politiska organ. Dessa kontakter ligger dock på gränsen till de förnämnda, partiinterna. Vidare är en möjlig påverkanskanal EU-politiker från övriga partier och medlemsländer. Ett tredje alternativ är att gå tjänstemannavägen och ett fjärde är någon av det stora antal intresseföreningar som bedriver lobbyverksamhet gentemot beslutsfattare på olika nivåer i unionen. Den kanske viktigaste vägen att nå resultat i EU-sammanhang verkar dock återfinnas på nationellt plan.

"Kommunernas möjligheter att ha inflytande på besluten i EU beror på om de kan agera rätt vid rätt tillfälle och på rätt arena. /.../ Den viktigaste EU-scenen för kommunerna i stort är dock departementen i Stockholm."

(Jerkert 1995, sidorna 5-6)

Jerkerts beskrivning synliggör ett av problemen med en indelning i konstruerade kategorier av kontakter. Definierat av den primära motparten är detta en statlig kontakt, medan det utifrån ett målperspektiv bör betraktas som en EU-kontakt. Å ena sidan är detta ett tecken på komplexiteten i den lokala politikerns personkontakter, å andra sidan uppstår svårigheter i tillämpningen av kategorierna som en analysram för ett empiriskt material.

1.3.2 En enhetlig definitionsgrund

Det föreligger en rad potentiella svårigheter med att på ett kategoriskt sätt dela upp styrelseordförandens uppdragsrelaterade kontakter i åtskilda miljöer. Ett problem är att nämnda kategorier definieras utifrån delvis skilda utgångspunkter. Fyra stycken – de partiinterna kontakterna, de regionala kontakterna, de statliga kontakterna och EU-kontakterna – tituleras med den organisation eller organisatoriska nivå som står som 'motpart' i den aktuella kontakten. *Vem* kommunstyrelsens ordförande har kontakt med i en specifik situation är för denna indelning viktigare än målet med kontakten, och med en strikt tillämpning blir ramen för respektive tänkt kategori tämligen given. Dessa fyra kategorier utgör en ytterlighet på en tänkt skala av definitionsgrunder.

Motpolen på skalan är den enda kategori som är tydligt definierad av *målet* med kontakterna, det vill säga implementeringskontakterna. Även om merparten av kontakterna för att genomföra fattade beslut i verksamheten sannolikt sker gentemot förvaltningen i den egna kommunen, är detta inte givet. I princip finns inga begränsningar för vilka personer kommunstyrelsens ordförande kan möta inom en kategori som på detta sätt avgränsas av ett mål. Mellan dessa ytterligheter finns de två återstående kategorierna – de parlamentariska kontakterna och väljarkontakterna. Den förnämnda kategorin är i huvudsak definierad av motparten men samtidigt är det övergripande målet, att maximera sitt eget och partiets inflytande på det politiska beslutsfattandet, framträdande.

Även för väljarkontakterna är definitionsgrunden tvetydig, dock med en övervikt åt målet med dem. Det är sannolikt att kontakterna syftar till att maximera andelen röster på valdagen, medan benämningen slår fast med vilka kontakterna sker. Gruppen 'väljare' består egentligen av samtliga röstberättigade kommunmedborgare, men något hårddraget existerar en 'väljarkontakt' endast om medborgarkontakterna syftar till att värva röster i ett politiskt val. En mer vidsträckt tolkning av begreppet är att det innefattar samtliga kontakter med potentiella väljare. Med en sådan tolkning kvarstår dock otydligheter kring vilka personer som ingår i denna grupp.

Det faktum att de sju kategorierna av kontakter har olika definitions- eller indelningsgrunder, medför svårigheter i tillämpningen av dem. Uppdelningen av arbetet i skilda kategorier är en kraftig förenkling av verkligheten och görs för att underlätta förståelsen av ett komplext sammanhang. Mycket av den eftersträlvade enkelheten försvinner dock om studieobjektets kontakter samtidigt går att hänföra till två eller flera kategorier. För att i möjligaste mån undvika att så blir fallet, krävs vissa modifieringar av indelningsgrunderna för studerade kontakter. Avgörande blir i samtliga fall vem eller vilka som vid det aktuella tillfället utgör motpart i kontakten, och framför allt i vilken funktion de möter styrelseordföranden.

De partiinterna kontakterna, de regionala kontakterna, de statliga kontakterna och EU-kontakterna kvarstår följaktligen som de definieras ovan. Däremot krävs olika grader av förändringar av de parlamentariska kontakterna, väljarkontakterna och implementeringskontakterna. De parlamentariska kontakterna kan även i detta sammanhang benämnas så, men kommer att rymma samtliga kontakter inom kommunens politiska organ och gentemot enskilda politiker utanför det egna partiet, oberoende av det primära målet med respektive kontakt.

Väljarkontakterna ersätts med en kategori benämnd *medborgarkontakter*, definierad av kontakter med medborgare i den egna kommunen (undantaget då dessa uppträder i egenskap av politiker, kommunala tjänstemän, et cetera). Motparten blir i princip densamma som i väljarkontakterna. Fördelen är dock att bestämningen av vilken kategori kontakten med en eller flera medborgare sker inom, är oberoende av den direkta avsikten med denna. På samma sätt och av samma anledning ersätts i denna studie implementeringskontakterna med en kategori benämnd *förvaltningskontakter*. Denna kategori reserveras för kontakter med företrädare för den egna kommunens förvaltningsorganisation. Till förvaltningsorganisationen räknas även de verksamheter som drivs i annan än den traditionella förvaltningsformen, exempelvis som aktiebolag eller stiftelse.

För att samla samtliga uppdragsrelaterade kontakter inom en analysram krävs avslutningsvis en kategori benämnd *övriga kontakter*. I denna kategori kan exempelvis kontakter med det lokala näringslivet, idrottsföreningar, fackföreningar och massmedia tänkas uppträda. Med fokus på den eller de personer kommunstyrelsens ordförande har kontakt med, kan en indelning i följande kategorier vara fruktbar som verktyg i analysen av kontakterna och vad som kännetecknar dessa.

- 1 Partiinterna kontakter
- 2 Medborgarkontakter
- 3 Parlamentariska kontakter
- 4 Förvaltningskontakter
- 5 Regionala kontakter
- 6 Statliga kontakter
- 7 EU-kontakter
- 8 Övriga kontakter

En strävan med denna indelning i ett antal – med hjälp av motparten definierade – kategorier, är som nämns att minska risken för 'gränsöverskridande' agerande. En del

av denna problematik kvarstår dock. För det första är det i det enskilda fallet inte alltid självklart vilken organisation eller organisatorisk enhet eller nivå motparten företräder (de kan dessutom vara flera och företräda olika enheter). För det andra finns det fortfarande en risk att en enskild person faktiskt representerar åtminstone två sådana grupper. Denna risk är störst då kommunstyrelsens ordförande har kontakt med personer ur det egna partiet, varför det sannolikt kan vara svårt att urskilja om det aktuella mötet sker som en partiintern kontakt eller en medborgarkontakt, regional kontakt, statlig kontakt respektive EU-kontakt. Problematiken är trots detta lättare att hantera än om kategorierna definieras utifrån helt olika grunder.

1.3.3 Tre frågeställningar

Syftet med denna studie – att kartlägga styrelseordförandens uppdragsrelaterade personkontakter och vad som kännetecknar dessa – kan delas upp i tre mer specifika frågeställningar. I den *första* avser kartläggningen i vilka av ovan kategoriserade kontakter kommunstyrelsens ordförande verkar liksom kontakternas inbördes prioritet i det dagliga arbetet. I en kartläggning av personkontakter är det inte enbart av vikt att fastställa vilka aktörerna är, utan också vilka kontakter som anses vara betydelsefulla i olika avseenden.

I den *andra* fasen i bearbetningen av det empiriska materialet är syftet att analysera på vilket sätt kontakterna i respektive kategori hanteras. För varje kategori som bedöms vara relevant, är det av vikt att klargöra när och var kontakterna äger rum liksom den mer specifika formen för dem. I frågorna 'hur?' och 'varför?' ryms de eventuella taktiska överväganden som ligger bakom kontakten. Framställningen åtföljs av ett *tredje* steg; en mer detaljerad analys av en av de på förhand förmodat mest betydelsefulla kategorierna – förvaltningskontakterna.

Motiven till valet av förvaltningskontakterna är åtminstone fyra. För det första kan inte styrelseordföranden – lika lite som någon annan politiker – utföra sitt uppdrag utan stöd från beredande och verkställande tjänstemän samt andra anställda. Genom att företräda den politiska majoriteten och i normalfallet vara heltidsförordnad, blir kontakterna med och bindningarna till administrationen omfattande och samtidigt en förutsättning för utövandet av en för en ledande politiker nödvändig styrningsroll (Nilsson 1993). Ett andra motiv är att den i vårt samhälle dominerande tanken om en demokratisk ordning på flera nivåer inklusive den kommunala, förutsätter att de lokalt folkvalda politikerna styr den opolitiskt tillsatta administrationen. Få övergripande uppgifter bör vara viktigare och mer tidskrävande än denna. Det tredje motivet, som möjligen hör samman med det förra, är politikernas uppgift att skapa ett manöverutrymme för den nödvändiga styrningen.

Som ett fjärde och avslutande argument för antagandet om förvaltningskontakterna som en av styrelseordförandens viktigaste kategorier, kan nämnas resultaten av Haglunds (1996) respektive Solli & Källströms (1995) studier (se vidare avsnitt 2.3). Bland annat visar dessa att de främsta företrädarna för de politiska respektive administrativa enheterna i kommunen – styrelseordföranden och kommundirektören – har täta och betydelsefulla kontakter i sin uppdrags- respektive yrkesutövning.

1.4 Forskningsprocessen

Kaplan (1964) presenterar två begrepp, 'Logic-in-Use' och 'Reconstructed-Logic', som är av intresse vid en beskrivning av en forskares sätt att framställa en genomförd forskningsprocess. En av poängerna med distinktionen är att den rekonstruerade logiken (den som redovisas) ofta är utträtad i jämförelse med den faktiskt praktiserade.

Arbnor & Bjerke (1994) påpekar att skillnaden mellan praktiserad logik och utträtad, rekonstruerad logik inte nödvändigtvis är ett medvetet sätt för forskaren att förfalska sin presentation. Omgivningen kan kräva vissa egenskaper hos presentationen, exempelvis pedagogiska inslag. Till denna förklaring bör läggas åtminstone två. Det *kan* vara praktiskt omöjligt att i detalj redogöra för den praktiserade logiken; ett försök till en sådan beskrivning kan försvåra mer än den förklarar. Dessutom är det möjligt att forskaren verkligen försöker beskriva det vederbörande *uppfattar* som den praktiserade logiken. Denna felkälla är svår att eliminera. Enligt ett till synes rationellt ideal bör den väg forskaren i förväg avser gå, som kan benämnas den *förväntade logiken*, överensstämma med den praktiserade och med hänvisning till ovanstående diskussion även med den rekonstruerade. I realiteten avviker dock även det sätt arbetet faktiskt genomförs på från det ursprungligen avsedda. Ett fruktbart forskande förutsätter flexibilitet i vägvalen, men inte desto mindre kontroll över vilka vägar som slutligen beträds.

Denna studie syftar till att kartlägga styrelseordförandens uppdragsrelaterade personkontakter och vad som kännetecknar dessa. Genomförandet av studien består huvudsakligen av fyra delar. Inledningsvis berörs den teoretiska referensramen och den kategorisering av tänkta kontakter som presenteras i ovanstående avsnitt. Studiens datainsamling ägnas störst utrymme. Den följs av en diskussion kring den reflekterande bearbetning som är nödvändig för ett fruktbart genomförande, relevanta resultat och en utveckling av nya forskningsfrågor. Avsnittet avslutas med en diskussion kring det sätt som studiens material presenteras på.

1.4.1 Litteraturen

Den litteratur som refereras i studien fyller tre funktioner. För det första visar den på förhållanden inom den kommunala sektorn och en kunskapsbrist som motiverar en studie av kommunstyrelsens ordförande. Vidare tillämpas kunskap från en rad genomförda studier för att skapa de kategorier av kontakter som beskrivs ovan liksom utgångspunkter för mer detaljerade studier av en utvald kategori. Avslutningsvis används den konstruerade analysramen och de teoretiska utgångspunkterna för att besvara uppställda forskningsfrågor. Dessutom tillämpas ytterligare teoretiska resonemang för att föra resonemanget vidare och formulera nya frågeställningar.

Den teoretiska plattformen är flerdisciplinär, i linje med den breda problemformuleringen. Den består exempelvis av företags- eller förvaltningsekonomiska utsagor kring den offentliga sektorns utveckling och förhållandet mellan politik och förvaltning, statsvetenskapligt präglad litteratur kring politik, politiker och kommunal självstyrelse samt studier kring implementeringsfrågor. Den tillgängliga kunskapen styr i hög grad studiens genomförande och analysen av det empiriska materialet. Tydligast är detta med den kategorisering av kontakter som görs på förhand. Kategoriseringen görs för att underlätta arbetet med att formulera frågor, bearbeta det empiriska materialet och att presentera en analys av detsamma. Ett lika viktigt mål med att dela in den kommunalpolitiska verksamheten i åtskilda miljöer är dock att underlätta *förståelsen* av både forskningsprocess och resultat. En hög grad av förståelse av båda leden är viktig och det förutsätter en kraftig förenkling av en komplex verklighet.

Även för den kategori av kontakter som studeras mer i detalj skapas delvis en teoretisk referensram på förhand. I princip innebär detta att första delen av studiens syfte, kartläggningen av styrelseordförandens uppdragsrelaterade kontakter, genomförs utifrån en mall som styr sättet att bearbeta material och presentera resultat.

1.4.2 *Insamling av data*

Åtminstone fyra medel kan övervägas för att uppnå studiens syfte. Ett tänkbart sätt vore att studera enskilda ärendens handläggning och på det sättet fastställa vilka kontakter som tas och hur kontakterna hanteras. Problemet med denna metod är att endast dokumenterade kontakter kan kartläggas och att det blir svårt att bedöma vikten av dessa gentemot övriga kontakter. Respektive kategoris prioritet i styrelseordförandens uppdragsutövning utgör central kunskap i studien, varför utgångspunkten måste vara en studie av 'samtliga' uppdragsrelaterade kontakter.

En teknik som möjliggör ett stort antal studieobjekt är *enkäter*. Det är dessutom den enda av de i detta sammanhang behandlade teknikerna för datainsamling som ger respondenterna möjlighet att, även inför forskaren, vara anonyma. Enkäter kan generera användbar kunskap i många sammanhang, dock inte den typ av kunskap som eftersträvas i denna studie. För att konstruera relevanta frågor till en enkät krävs betydande förkunskaper om studieobjekten. I inledningen till denna uppsats beskrivs dock en kunskapsbrist som gör det svårt att formulera sådana frågor. I ett längre perspektiv kan denna studie ses som ett medel att formulera frågor till en större grupp individer och därmed nå mer generaliserbar kunskap.

Det mest effektiva sättet att studera en enskild persons faktiska kontakter vore sannolikt att *observera*⁴ studieobjekten i deras uppdragsutövning. Studier av kommunstyrelsens ordförande låter sig dock inte göras som fullständigt icke-deltagande observationer. Forskaren måste rent fysiskt följa studieobjektet, en intensiv form av observation som Stewart (1988) benämner 'skuggning' och som bland andra Mintzberg (1973) tillämpar. Forskarens blotta närvaro innebär en viss grad av deltagande i skeendet; exempelvis är det troligt att den studerade tvingas förklara en utomstående persons närvaro i de kontakter som tas. Risken att påverka det fenomen som studeras – en kontrolleffekt (Hellevik 1984) – är uppenbar, även om Carlson (1951) hävdar att högre chefer på grund av sin arbetsbelastning och därmed fulltecknade almanacka inte påverkas nämnvärt av en forskares närvaro. För en studie av personliga kontakter innebär en fulltecknad almanacka att en närvarande observatör inte påverkar *vilka* kontakter som tas, men detta gäller inte säkert *hur* kontakterna hanteras. Vidare är direkta observationer tidskrävande, vilket kraftigt begränsar antalet styrelseordförande som kan studeras.

Även om en så intensiv form av observation som 'skuggning' skulle ge mycket och nyttig information om kommunstyrelsens ordförande, vore den inte tillräcklig för att ensam uppfylla studiens syfte.

"Det skulle vara konstigt om man i ett fältarbete bara tittade och lyssnade, inte frågade om någonting. /.../ Det är inte svårt att hitta exempel på att enbart observationer av handlingar inte är tillräckligt, om man vill tränga in i aktörernas världsbild och förstå den innebörd de lägger i sina handlingar. Man måste också prata med folk."

(Repstad 1993, sidan 21 respektive 58)

De intryck forskaren får genom att se någon arbeta, säger i normalfallet lite om de motiv som ligger bakom varje enskild handling. Först genom att få svar på frågan 'varför?' en viss kontakt initieras eller hanteras på ett visst sätt, kan kopplingen åtgärd-mål göras. Därigenom möjliggörs en tolkning av dels vilket ärende kontakten avser, dels *hur* detta ärende hanteras. Med ett sådant resonemang krävs en uppföljning via någon form av intervjuer eller samtal med den studerade, och det kräver ytterligare tidsresurser. En fördel med en kombination av observationer och intervjuer är att utrymmet för respondenternas tolkningar begränsas till just frågan 'varför?'. I den mån observationen av själva

⁴ Observation är en del av samtliga vetenskapliga datainsamlingstekniker (jämför Carlsson 1990). I detta sammanhang avser dock termen de direkta iakttagelser av mänskligt beteende som behandlas ovan och som enligt Carlsson inryms i en mer vardaglig definition av begreppet observation.

handlingen påverkas av personliga tolkningar görs dessa av den som sedermera får ta ansvar för dem, nämligen forskaren.

Hales (1986) gör en noggrann genomgång av de mest betydelsefulla studierna av chefer under perioden 1951 till 1982, och hävdar att utvecklingen går just åt detta håll; två eller flera tekniker för datainsamling kombineras i samma studie. Vanligast är att tillämpa intervjuer, observationer och i viss mån dagboksanteckningar/planeringskalender på samma studieobjekt. Trenden accelererar dessutom, då forskare enligt Hales tenderar att i stor utsträckning ta efter varandra när det gäller metodologiska spørsmål. En fördel med att använda flera tekniker för datainsamling är att fler aspekter av samma problem kan belysas. Samtidigt kräver det en medvetenhet om att insamlade data är av olika karaktär, varigenom kraven ökar på hur dessa tolkas och hur resultaten av studien används. Av främst tidsmässiga skäl är en kombinationsstudie svår att genomföra i detta fall. Dessutom kräver observationstekniken, i likhet med enkättekniken, viss förkunskap om studieobjekten för att generera användbar kunskap.

Den teknik för datainsamling som bedöms vara mest relevant i detta sammanhang är *intervjuer*, en teknik som inte är riskfri. Den vetenskapliga intervjuens viktigaste komponenter – forskaren, respondenten, platsen och tidpunkten intervjun genomförs på/vid samt intervjuschemat – är samtliga, var för sig och i kombination, potentiella felkällor. En nackdel med intervjuer tangeras ovan. I kartläggningen av vad en person gör och hur vederbörande gör detta, utförs tolkningar i flera led och av flera personer. Först får respondenten tid att reflektera över vad som egentligen gjorts och varför just detta gjordes vid denna tidpunkt. Forskaren gör i sin tur tolkningar av intervju svaren. Bedömningen är ändå att intervjuformen är den bästa i detta sammanhang. Den möjliggör fler studieobjekt och ger en större chans att finna kopplingen mellan åtgärd och mål än observationsformen. Vidare erbjuder intervjun andra möjligheter att fördjupa resonemangen kring en enskild frågeställning än en enkätundersökning. Dessutom bör intervjuerna kunna ge kunskap som vid ett senare tillfälle möjliggör ett fruktbart utnyttjande av övriga tekniker.

Som underlag för intervjuerna används styrelseordförandens almanacka under en period av två veckor. Då de diskuterade veckorna ligger närmast före varje intervjutillfälle är de inte samma för samtliga respondenter, men ligger inom perioden februari till mars 1996. Den första av elva intervjuer genomförs 4 mars och den sista 2 april.

Det finns en mängd olika sätt att klassificera intervjuer, men i detta sammanhang behandlas endast två aspekter, standardisering och strukturering (Trost 1993). Enligt Carlsson (1990) bör både standardisering och strukturering av en intervju kunna leda till en högre grad av reliabilitet i studien, men med den uppenbara risken att det sker på bekostnad av validiteten. *Standardisering* av en intervju avser i vilken grad frågorna är desamma och situationen likartad för samtliga respondenter. I det aktuella fallet består standardiseringen i de grundfrågor, som ställs kring den intervjuades uppdragsutövning i allmänhet liksom dennes förvaltningskontakter. Dessutom tillämpas en standardiserad frågemall för respektive kontakt som förekommer i respondentens almanacka, eller som denne minns utan anteckningar. Mallen fyller en central funktion i bearbetningen av det empiriska materialet, och återfinns i bilaga 1.

Däremot varierar respondenternas berättelser, varför följdiskussionerna inte är standardiserade i någon högre grad. Detta bekräftas av att intervjuerna varierar i längd från en och en halv till tre timmar, trots att frågemallarna är desamma.

När det gäller en intervjus *strukturering* skiljer Trost (1993) på två olika typer. En intervju anses strukturerad då frågorna har fasta svarsalternativ. Är svarsmöjligheterna öppna som i denna studie är frågorna följaktligen ostrukturerade. På en mer övergripande nivå betraktas intervjun som strukturerad om intervjuaren är medveten om vad denne vill veta, och om intervjun sedan kommer att handla om just detta. Det går således inte att innan intervjun med säkerhet påstå att den kommer att bli strukturerad i detta avseende (jämför diskussionen ovan om den förväntade respektive praktiserade logiken). En sådan

struktur eftersträvas i någon mån, dock inte fullt ut. Risken är stor att relevant information går till spillo om respondenten inte tillåts 'prata fritt'. Med ett ökat spelrum för respondenten (inom ramen för givna frågor) kan det dessutom ifrågasättas om det är en renodlad intervju. Graden av styrning från intervjuarens sida och dennes syfte med kommunikationen kan sägas utgöra skillnaden mellan en intervju och ett samtal (Carlsson 1990, Eneroth 1989). Den teknik för insamling av data som tillämpas i studien kan benämnas lång samtalsintervju (jämför McCracken 1988), med ett tydligt syfte, en viss grad av styrning och betydande samtalsliknande inslag.

Studien av kommunstyrelsens ordförande och dennes uppdragsrelaterade kontakter genomförs med en viss grad av såväl standardisering som strukturering av intervjuerna. Respondenterna ombeds att under en tvåveckorsperiod inför intervjun notera så många personliga möten och kontakter som möjligt i almanackan. Det frågeformulär som används är detsamma för samtliga respondenter. Att följa samma frågeformulär under samtliga intervjuer är inget självändamål, men är att föredra så länge frågorna är relevanta. Bortsett från en inledande diskussion kring respondenternas professionella bakgrund och förhållandena i respektive kommun, fokuseras intervjun på personliga kontakter. En sådan strukturering är nödvändig för att uppnå studiens syfte.

Det är viktigt att poängtera några tänkbara problem med att kartlägga styrelseordförandens uppdragsrelaterade kontakter utifrån dennes almanacka. Ett problem är de kontakter som inte framgår i en almanacka, exempelvis de som betraktas som självklara. Inför studien uppmanas respondenterna att föra mer noggranna anteckningar än vanligt, men detta är ingen garanti för att 'allt' kommer med. Problemet löses delvis genom de diskussioner som förs vid sidan om almanackan, dels kring specifika kontakter, dels principiellt om olika kategorier av kontakter. Ett annat problem är att även denna friare diskussion kommer att inskränkas till det styrelseordföranden uppfattar, eller vill framhålla, som sin politiska uppdragsutövning.

I en komplett bild av styrelseordförandens uppdragsrelaterade kontakter ingår sannolikt en del av det respondenterna betraktar som fritidskontakter. Antagandet förstärks om de som på ett privat plan har kontakt med kommunstyrelsens ordförande, känner till dennes politiska uppdrag. Denna typ av kontakter är svåra att kartlägga med den tillämpade tekniken för datainsamling, i synnerhet om styrelseordföranden väljer att framställa kontakterna som privata eller är omedveten om dess politiska betydelse. Även om intervjuerna kan vidga det fält av kontakter som studeras, och därmed inkludera en del av det som inte framgår av respondenternas almanackor, kommer studien primärt att beröra kontakter under så kallad arbetstid.

1.4.3 Bearbetning

Elva intervjuer med lika många styrelseordförande⁵ resulterar i cirka 25 timmars bandinspelning och anteckningar förda under intervjuerna. Denna informationsmängd kräver bearbetning för att fylla önskad funktion, en process i fyra steg.

En första genomlysning av materialet sker efter respektive intervju. Syftet med denna direkta bearbetning är dels att kontrollera och komplettera anteckningarna, dels att upptäcka eventuella brister i intervjufrågorna. Detta leder inte till några ändringar; frågorna bedöms vara relevanta för att erhålla önskad kunskap. Ett första steg i bearbetningen av det empiriska materialet tas således under insamlingsperioden.

Nästa genomlysning av banden inleds två veckor efter den sista intervjun. Vid detta tillfälle görs en mer detaljerad skriftlig dokumentation av materialet. Exempelvis resulterar diskussionen kring respondenternas almanackor i drygt 650 formulär av den typ som presenteras i bilaga 1 – ett formulär för varje kontakt. Respondenternas svar på

⁵ Vilka styrelseordförande som ingår i studien redovisas i avsnitt 1.5 nedan.

övriga frågor sorteras per ämne, eftersom det är på den nivån de skall analyseras. Det empiriska materialet delas genom detta *andra* steg i bearbetningen upp i två större delar, en där kärnan i samtliga respondentsvar samlas per ämne och en där en stor mängd personliga kontakter beskrivs relativt detaljerat. Resterande del av bearbetningsprocessen är i viss mån beroende av denna systematik.

Till systematiken hör bland annat att samla observationer i återkommande regelbundenheter/mönster, så kallade invarianser. För att finna invarianserna i det empiriska materialet måste även varianserna kartläggas. Sökandet efter likheter i beteenden förutsätter därför en viss grad av komparation. Även om studien inte syftar till att dra generella slutsatser om någon större grupp än den studerade krävs ändå att respondenternas beskrivningar av beteenden är återkommande, det vill säga att ett visst mönster framträder, för att det skall betraktas som ett relevant resultat.

I ett *tredje* steg formuleras en redovisning av det empiriska materialet på en rad teman. Här fyller systematiken i både det förberedande och det bearbetande arbetet en viktig funktion. Uppgifter om respondenterna och de kommuner de verkar i återfinns nedan i avsnitt 1.5. I kapitel tre redovisas synpunkter kring politik som heltidssysselsättning, medan det fjärde kapitlet ägnas åt styrelseordförandens sätt att hantera sina kontakter inom de förutbestämda kategorierna. Det *fjärde* och sista steget i bearbetningen består dels av en analys av presenterade resultat, dels av ytterligare en genomgång av intervju-materialet. Den sista genomlysningen görs från en något annorlunda utgångspunkt än de tidigare. Nu möjliggörs en jämförelse mellan å ena sidan resultatredovisningen och analysen av den, och å andra sidan det ursprungliga empiriska materialet. Genomlysning nummer tre genomförs ungefär sju månader efter den förra, och resulterar i att vissa resonemang tonas ner medan andra förstärks.

Nyckelordet under hela den process som beskrivs ovan är *reflektion*. Reflektionen är nödvändig under utarbetningen av en teoretisk referensram, under datainsamlingen, under bearbetningen av data och under analysen av resultaten (jämför Alvesson & Skoldberg 1994). Till detta bör läggas åtminstone ett tillfälle då reflektionen spelar en avgörande roll. En självklar del i varje vetenskapligt arbete är att utifrån befintlig och erhållen kunskap formulera nya forskningsfrågor. Vid denna aktivitet, som i regel fortgår under en stor del av forskningsprocessen, utgör reflekterande moment en huvudingrediens.

I detta projekt varvas datainsamlingen med tolkande och reflekterande perioder. Hela forskningsprocessen kantas av kommentarer från kollegor kring forskningsfrågor, datainsamlingsteknik, sätt att bearbeta data och preliminära resultat. Däremot görs reflektionen över dessa kommentarer av den som sedermera ansvarar för det slutliga resultatet – den enskilde forskaren. Reflektionen är i detta sammanhang en personlig aktivitet.

1.4.4 Framställning

Som avslutning på detta avsnitt om forskningsprocessen följer en diskussion kring sättet att presentera studiens resultat. Det kan samtidigt ses som en disposition av resten av uppsatsen. Inledningskapitlet avslutas med en kort presentation av den lokala kontext respondenterna verkar i och hur de ser på situationen i respektive kommun. I nästkommande kapitel skapas analysramar för styrelseordförandens sätt att hantera sina förvaltningskontakter. Bland annat görs en genomgång av olika ståndpunkter kring en eventuell politisk intervention i traditionella förvaltningsuppdrag.

Kapitel tre ägnas inledningsvis åt en diskussion kring ett begrepp som får betydelse framför allt i analysen av medborgar- respektive förvaltningskontakterna: en politikers huvudsakliga *roller*. I detta kapitel inleds dessutom redovisningen av det empiriska materialet med några tänkbara konflikter i utövandet av ett politiskt heltidsuppdrag.

Kapitlet avslutas med mer allmänna intryck kring respondenternas syn på kommunal politik, vilka kan underlätta förståelsen av det övriga materialet.

Merparten av det empiriska materialet redovisas i uppsatsens fjärde kapitel. Den mest framträdande karaktäristikan i respektive kategori av kontakter diskuteras, liksom likheter och olikheter i kontakterna. I ett avslutande kapitel knyts framställningen ihop i fyra delar. Tre avsnitt ägnas åt en översiktlig analys av det empiriska materialet, vari generella mönster i styrelseordförandens uppdragsutövning framträder. Diskussionen präglas av styrelseordförandens sätt att driva en rad förankringsprocesser. Processerna är i olika hög grad etablerade och accepterade av övriga i kommunen, vilket skapar möjligheter respektive problem för det politiska uppdraget. Avslutningsvis förs studien och dess resultat vidare mot nya frågeställningar kring den ledande kommunalpolitikern.

I den empiriska redovisningen hämtas citat ur intervjuerna. Citaten används primärt för att illustrera och exemplifiera de resonemang som förs i intervjuerna. Ett citat behöver för att vara relevant inte vara representativt för samtliga respondenter, men får inte heller avspegla en uppfattning som inte är återkommande. Citaten saknar källangivelser, delvis av anonymitetsskäl, men också därför att det är irrelevant för framställningen och förståelsen av denna från vilken av respondenterna respektive citat är taget. I de fall citat utan källangivelse förekommer i löpande text, hämtas även dessa ur nämnda material. Samtliga intervjuцитat finns i kontrollsyfte samlade i ett separat dokument, utanför uppsatsen, med angivelse av respondent och aktuell bandinspelning.

1.5 Studieobjekten och deras kommuner

För att ge ytterligare en bild av förutsättningarna för studerade styrelseordförande, presenteras här fakta i kortfattad form om de kommuner dessa verkar i. I den mån inget annat anges, hämtas siffrorna i avsnittet ur Svenska Kommunförbundet (1995b). Därutöver återges uppgifter ur studiens intervjuer.

1.5.1 Fakta om kommunerna⁶

Två kvinnor och nio män deltar i studien. De kommuner vars styrelseordförande medverkar är Ale, Alingsås, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. De aktuella kommunerna tillhör samtliga Göteborgsregionens kommunalförbund, ur vilket endast två kommuner ej deltar i studien. Kommunerna är i många avseenden olika, men har i första hand närheten till en av landets största kommuner gemensamt. Genom samarbetet i nämnda kommunalförbund finns dessutom ett regelbundet informationsutbyte mellan kommunerna, som på detta sätt påverkar varandra.

I befolkningshänseende representerar kommunerna ett brett spektrum. I den minsta bor 11 500 personer, vilket placerar den som nummer 201 av Sveriges 288 kommuner, medan den största har en befolkning på 60 300 och därmed är bland de 30 största i landet. Antalet anställda varierar från drygt 900 i den minsta till 4 600 i den största. Även den kommunala utdebiteringen av skatt skiljer sig åt mellan de elva kommunerna. Den lägsta utdebiteringen i gruppen är 19:25, medan den högsta är 21:00. Inkluderande landstings- och kyrkoskatt är motsvarande siffror 30:62 respektive 33:12.⁷

⁶ En redogörelse för mandatfördelningen i kommunfullmäktige liksom folkmängd och antal anställda i de studerade kommunerna, ges i bilaga 2.

⁷ Den genomsnittliga utdebiteringen i Sverige är 20:20 respektive 31:50.

Skillnaden i befolkningsmängd avspeglas i princip i antalet ledamöter i respektive fullmäktigeförsamling. Fem kommuner har 41 ledamöter, en har 49, två 51, en 59 och de två största har vardera 61 ledamöter. Det föreligger i många fall svårigheter att beskriva det parlamentariska läget i en kommun, inte minst därför att den traditionella uppdelningen i två block för bildande av majoriteter i politiska församlingar i någon mån anses irrelevant. I några av de aktuella kommunerna är majoritetsförhållandet oklart eller svagt, medan det i andra trots allt är mer tydligt. Åtta av kommunerna har en socialdemokratisk ordförande i kommunstyrelsen medan tre har en moderat sådan. Generellt har de borgerligt styrda kommunerna en mer traditionell majoritet, grundad på två eller tre partier, och i ett av fallen är moderaterna största parti i fullmäktige. Flera av de socialdemokratiska styrelseordförandena måste däremot lita till samarbete med exempelvis folkpartiet eller centerpartiet. Studien genomförs under mars och april 1996 och de parlamentariska förhållandena är de som förväntas råda under perioden från valet 1994 till 1998 års val.

Endast i den minsta kommunen fungerar styrelseordföranden som enda kommunalråd i sin kommun. Övriga har även 'oppositionsråd' och i fyra fall finns ytterligare minst ett kommunalråd på majoritetssidan. Kommunstyrelsens ordförande är i normalfallet inte ensam i kommunen om att utöva sitt politiska uppdrag på heltid.

1.5.2 Respondenterna och deras syn på den aktuella situationen

"Mina personliga planer? Ja, som det känns nu så vill jag lägga av så snart som möjligt. Om jag orkar hålla ut hela mandatperioden ska jag göra det, men sen blir det inte mer."

Utan att ansvarsfrågan explicit tas upp i intervjuerna, kommer de flesta respondenterna in på denna. Den gängse uppfattningen är att kommunstyrelsens ordförande allt oftare ställs till svars för det som sker i kommunen, och att inte minst massmedia hjälper till att utkräva individuellt ansvar. Intervjusvaren rör egentligen 'styrelseordförandens uppfattning om allmänhetens uppfattning', men är ändå en indikation på att den ledande kommunalpolitikern oftare och mer tydligt ställs till svars för åtgärder som vidtas eller inte vidtas.

Respondenternas civila bakgrunder varierar. Kommunstyrelsens ordförande bor som regel sedan länge i kommunen, och det är inte ovanligt att vederbörande är född där. Folkskole-, industriskole- och folkhögskoleutbildningar är vanligt förekommande och i något fall även enstaka poäng på högskola eller universitet. De allra flesta är tjänstlediga från ett yrke – lärare, industriarbetare, men framför allt ingenjörer av olika slag. Den politiska karriären följer däremot ett tydligt mönster. En suppleantplats i en 'perifer' nämnd följs av ett ordinarie uppdrag i samma organ, plats i en 'central' nämnd, fullmäktige, kommunstyrelsen och sedermera dess arbetsutskott. Nästan samtliga har uppdraget som vice ordförande i kommunstyrelsen innan de tillträder ordförandeposten, vilket innebär att de får en 'inskolning' under en oppositionstid. Det är i allmänhet två till tre decennier sedan det första steget in i den politiska världen togs, men i sitt nuvarande uppdrag har ingen verkat längre än fem år; de flesta tillträdde efter valet 1994. För de socialdemokratiska respondenterna gäller också att det politiska arbetet föregås av, eller inleds i kombination med, fackligt arbete.

Kommunstyrelsens ordförande är engagerad i en rad uppdrag utöver detta huvudsakliga. Många – nära nog samtliga – är dock uppdrag som följer av ordförandeskapet och att styrelseordföranden är högste politiske representant för kommunen. Följduppdragen är i huvudsak av tre arter: inom det egna partiet, i kommunens arbetsgrupper och särskilda utskott samt på interkommunal nivå. I partiorganisationen väntas kommunstyrelsens ordförande ha en aktiv och drivande roll, både lokalt och regionalt, inte minst för att entusiasmera den stora gruppen fritidspolitiker och betona

vikten av internt partiarbete. Den entusiasmerande funktionen är också ett skäl att vara med i diverse arbetsgrupper och utskott i den egna kommunen. Med ett sådant engagemang visar styrelseordföranden vilka projekt som prioriteras av kommunens politiska ledning. Den tredje gruppen av uppdrag är den mest omfattande, i några fall när det gäller antalet och för i princip samtliga när det gäller intensiteten och engagemanget. Uppdragen på interkommunal nivå innefattar bland mycket annat styrelseposter i Göteborgsregionens kommunalförbund⁸, GLAB, GF Konsult, Kommunförbundet och samarbetsorgan mellan ett mindre antal kommuner i specifika frågor.

Ytterligare ett tydligt mönster i den studerade gruppen är den närmast totala avsaknaden av aktivt engagemang i lokala föreningar och organisationer utöver de politiska. Flertalet respondenter säger sig bli tillfrågade ofta i detta ärende, men bortsett från Rotary undviker samtliga utom en medvetet att förknippas med föreningar i den egna kommunen. Valet att inte spela en aktiv roll i det kommunala föreningslivet följer delvis av bristen på tid, men framför allt för att undvika misstankar om favorisering av aktuella föreningar.

”Det är ofta bra att vara med i lite olika föreningar, men om det är föreningar i min kommun så säger jag nej av principiella skäl. Man blir inte neutral. /.../ Det finns alltid ett intresse från föreningarnas sida. Dom vill alltid ha någon gisslan och hittar dom en politiker så är det perfekt.”

Data ur 1993 års kommunalpolitikerundersökning⁹ visar att ledamöter i kommunstyrelsens presidium i högre utsträckning än andra kommunalpolitiker är medlemmar i lokala föreningar. Att respondenterna i denna studie inte följer det mönstret kan bero på att diskussionerna i intervjuerna rör engagemang i föreningarna. En annan förklaring är att ingen uppföljning gjorts av huruvida de faktiskt är medlemmar i några föreningar.

En persons syn på den närmaste framtiden för den organisation denne verkar i och representerar, påverkar rimligtvis agerandet i de allra flesta sammanhang. När det gäller den egna kommunens utveckling, utkristalliseras tre tänkbara scenarier ur intervjusvaren. En liten grupp kämpar med en svår ekonomisk situation och hävdar att denna under lång tid framöver kommer att sätta spår i den kommunala verksamheten. I ett fall tvingar en relativt hastigt uppkommen ekonomisk kris fram radikala förändringar i både den politiska och den administrativa organisationen.

Respondenterna som ser en framtid med kraftiga nedskärningar i verksamheten är trots allt få. Majoriteten säger sig verka i en kommun där man sedan många år är vaksamma när det gäller nya utgiftsposter, och därför har en relativt god ekonomisk situation för närvarande. Två respondenter använder uttrycket 'en lättare ryggsäck att bära än många andra'. När den här gruppen talar om framtiden är det, trots den relativt angenäma situationen, i försiktiga ordalag. Det är viktigt att behålla det krismedvetande som sägs finnas bland såväl anställda som allmänheten. De närmaste åren rymmer enligt respondenterna en rad kostnadsökningar, men framför allt en hög grad av osäkerhet om vad som kommer att ske. I ett sådant läge är det bäst att ligga lågt och lyfta fram riskerna för en svår ekonomisk situation inom några år. En tredje och sista grupp hävdar sig ha en stabil ekonomisk grund att verka från. Dessa styrelseordförande, som är få, påpekar dock problemet med en låg krismedvetenhet i kommunen.

”Vi gick inte på allt som hände under 80-talet, så nu är vi mer eller mindre skuldfria. Det är bara det att nu måste vi investera en massa de närmaste åren. Det kommer att ta i kassan. /.../ Både allmänheten och de anställda är

⁸ I styrelsen för Göteborgsregionens kommunalförbund sitter samtliga kommunstyrelseordförande i regionen, vilket gör den till den enda sammanslutning där alla respondenter ingår.

⁹ Opublicerade data ur 1993 års kommunalpolitikerundersökning inom forskningsprogrammet Demokrati i förändring.

medvetna om den goda ekonomin och alla ställer krav på ökade medel till allting. Krismedvetenheten försvann i början på 90-talet.”

Gemensamt för samtliga respondenter är önskan om en krismedvetenhet i respektive kommun. I vissa fall är detta inget problem, i de flesta fall finns den men behöver underhållas och i enstaka fall måste den återskapas. Majoriteten av intervjuvaren präglas av en försiktig optimism inför de kommande åren, men bilden är något splittrad.

Även en persons uppfattning om sin egen framtid i organisationen kan ha betydelse för utövandet av ett uppdrag. Synen på kommunens närmaste år är olika, men när det gäller den personliga framtiden är inställningen mer entydig. Delvis följer denna av de förhållanden som råder under ett politiskt uppdrag; det är inte enbart den egna ambitionen som avgör en politikers sysselsättning efter nästa val. Förutsatt väljarnas och partiets fortsatta stöd kan ändå en relativt entydig uppfattning urskiljas. Nästan samtliga hävdar att 'denna och eventuellt en period till' skulle vara lagom med politik på den aktuella nivån. De påpekar dock att de har resonerat på ett liknande sätt vid flera tillfällen, och i vissa fall har respondenterna haft planer på att ägna sig åt annat än politik.

“Jag funderade inför förra valet på vad jag skulle göra. Jag fattade ju att det inte var läge att gå ut på arbetsmarknaden och söka något annat. Då bestämde jag mig för en period till, men jag skulle nog vilja göra något annat. Det har inte med status att göra, utan jag skulle vilja göra något som jag trivs bättre med. Jag är inte främmande för att ställa mig i en affär eller så där. /.../ Den här typen av arbete har nog inte alltid så högt värde som merit, till exempel jämfört med en kommundirektör. Folk uppfattar inte att man har jobbat i en ledningsfunktion.”

Ovan citerade respondent känner sig i flera avseenden 'låst' i sitt val av heltids-sysselsättning. Några av styrelseordförandena har i omgångar riktat blickarna mot politiska uppdrag på riksnivå, men insett en annan typ av låsning.

“Jag har haft och har planer på att arbeta som riksdagspolitiker. Det suger och känns frestande. Samtidigt finns det våldsamma fördelar med att sitta som KS ordförande. Man kan se resultat av vad man gör. Tänk att åka upp till Stockholm /.../ komma in och vara nyast och sitta och lyssna utefter väggen, när man som KS ordförande har lagt sig till med ett annat beteende – van vid att kunna trampa på och ange färdriktning och peka med hela handen och så vidare. Man inser ju att det är förenat med problem, en omställning som kan vara plågsam. /.../ Man har ju lagt sig till med ett beteendemönster som kanske inte passar på någon annan post.”

Även denna styrelseordförande vittnar om att det kan vara svårt att hoppa av det kommunalpolitiska uppdraget, men av något annorlunda skäl än föregående. I detta avseende är respondenterna relativt eniga. Sammanfattningsvis kan konstateras en försiktig optimism för den egna kommunens framtid och en personlig tveksamhet inför ytterligare en mandatperiod i den absoluta kommunalpolitiska toppen.

2 Förhållandet till förvaltningen

En kommunalpolitiker måste, liksom politiker på alla nivåer, ha stöd i utövandet av sitt uppdrag. Politikern behöver en omfattande mängd material och underlag för de beslut som skall fattas i de politiska församlingarna. Möjligheter att genomföra ett fattat beslut, och eventuella konsekvenser av ett genomförande, bör utredas före beslutstillfället. Dessutom måste politikern i stor utsträckning lita till andra då beslut skall omsättas till handling. De formellt opolitiska tjänstemännen i förvaltningen har både en 'utformarfunktion' och en 'tillämparfunktion' (Lundquist & Petersson 1976). Därför antas politikerns förhållande till förvaltningen och dess tjänstemän vara av yttersta vikt, och uppta en väsentlig del av det politiska arbetet. Kommunstyrelsens ordförande är rimligtvis inget undantag från detta antagande, snarare tvärtom. Bland andra Brunsson & Jönsson (1979) påpekar hur starka bindningar de politiker som representerar majoriteten får till förvaltningen. Bindningarna följer inte minst av täta *personliga kontakter*. Nilsson (1993) beskriver två roller en politiker förväntas ha, en företrädarroll respektive en styrningsroll. Enligt Nilsson är det endast en liten grupp ledande politiker som utövar en styrningsroll, vilken i sin tur förutsätter kontinuerlig kontakt med de ledande tjänstemännen. Till denna begränsade grupp politiker hör kommunstyrelsens ordförande.

Antagandet att förhållandet till den egna kommunens förvaltning är ett av de viktigaste för styrelseordföranden, bygger på flera grunder. För det *första* är den ledande kommunalpolitikern, enligt beskrivningen ovan, i en rad avseenden beroende av tjänstemännen. För det *andra* förutsätter i vårt samhälle accepterade föreställningar om kommunal demokrati och självstyrelse, fastställda i svensk lag, att de lokala politikerna som kollektiv styr de lokala förvaltningarna. Dessa förväntningar är ofta stora, både från politikerna själva och allmänheten, men det största trycket att styra kommunens administrativa enheter i önskvärd riktning kommer i de flesta fall från de egna partikamraterna (Brunsson & Jönsson 1979).

Att styra förvaltningen är i sig en tillräckligt omfattande uppgift för styrelseordföranden och övriga politiker, för att motivera kategorin som en av de mest relevanta att studera mer ingående. Lägg till detta – för det *tredje* – att detta förhållande mellan politiker och tjänstemän inte är givet. En uppgift i kontakterna med de sistnämnda blir då för ordföranden att upprätthålla eller skapa ett utrymme för styrning. I den mån uppgifterna att skapa en önskvärd balans mellan politiker och tjänstemän respektive att styra de sistnämndas arbete går att särskilja, är de båda uppgifterna ömsesidigt beroende av varandra. Framför allt är resultatet av arbetet med den ena avgörande för arbetet med den andra och vice versa. Samtidigt är det dock två skilda uppgifter, som kan kräva olika insatser från politiskt håll.

Ett *fjärde* faktum är resultaten från två studier av svenska kommundirektörer. Såväl Haglund (1996) som Solli & Källström (1995) visar att den främste företrädaren för förvaltningen, kommundirektören, och kommunstyrelsens ordförande tillbringar en betydande del av sin arbetstid tillsammans.

De motiv som här anges för en fördjupning av studien kring styrelseordförandens förvaltningskontakter, präglar genomgången i detta andra kapitel. Inledningsvis behandlas möjligheterna för kommunalpolitiker i allmänhet och styrelseordföranden i synnerhet att styra förvaltningen i önskvärd riktning. I detta sammanhang berörs även den inbyggda spänning som finns mellan de politiska och de administrativa enheterna i en kommun, och som kan accepteras och utnyttjas istället för att betraktas som ett problem som måste lösas. I avsnitt 2.2 presenteras tre sätt att se på politisk inblandning i traditionellt administrativa uppgifter. Till de enheter som utför administrativa upp-

gifter räknas i detta sammanhang, förutom den traditionella förvaltningsorganisationen, även de kommunägda företagen. Kapitlet avslutas med en kort genomgång av resultat från två studier av kommundirektörer, med fokus på deras kontakter med kommunstyrelsens ordförande.

2.1 Politiker och tjänstemän – konflikt eller samarbete?

2.1.1 Auktoritativ styrning av förvaltningen

Enligt ett i vårt samhälle accepterat demokratiskt ideal, skall de kommunalt förtroendevalda på ett tydligt sätt påverka de åtgärder som vidtas av tjänstemän och andra anställda i kommunen. Med andra ord förväntas de sistnämnda följa de politiska besluten och intentionerna i besluten då dessa omvandlas till praktisk handling. Ytterligare ett sätt att uttrycka relationen, är att politikerna som kollektiv skall *styra* förvaltningen. Inom flera vetenskapsdiscipliner, inte minst den företagsekonomiska, bedrivs omfattande forskning kring styrning som begrepp och aktivitet. Något försök till redogörelse av en sådan diskurs görs inte i denna uppsats. En i detta sammanhang relevant definition av begreppet styrning, är att det avser en beslutsfattares medvetna försök att påverka tillämpningen av sina beslut (se exempelvis Lundquist 1971). Grovt förenklat kan två situationer bli resultatet av en sådan styrning; tillämpningen kommer att överensstämma med eller avvika från beslutsfattarens intentioner.

Enligt Lundquist (ibid) finns två orsaker till en eventuell avvikelse från det av beslutsfattarna avsedda utfallet. Den ena är att tillämparen inte förstår innehållet i beslutet. Denna form av informationsproblem är inte otänkbar i en politiskt styrd organisation. Ett beslut kan vara flertydigt och därigenom otydligt, då det i normalfallet fattas av en grupp politiker med olika partitillhörighet. Dessutom kan avsikten med ett beslut vara något annat än att detta i praktiken skall bli omsatt i handling (Brunsson 1986). I det senare fallet är det inte konstigt att resultatet blir ett annat än beslutet, och eventuellt inte heller något problem ur politikernas perspektiv.

Den andra möjliga orsaken är att tillämparen visserligen förstår intentionerna, men medvetet bortser från dem. I en sådan situation föreligger således en konflikt mellan, i det här fallet, politiker och tjänstemän. En tredje potentiell risk, som inte berörs av Lundquist men som tangerar ovan nämnda, är att beslutsfattaren av någon anledning inte fattar ett beslut i linje med sina intentioner. I en sådan situation hjälper det inte att tillämparen förstår beslutet och dessutom väljer att följa det; utfallet kommer med automatik att avvika från beslutsfattarens intentioner. Även ett fjärde förhållande är tänkbart, nämligen att det fattade beslutet är ogenomförbart. Detta kan i sin tur kan vara mer eller mindre medvetet från beslutsfattarens sida.

På samma sätt kan man finna åtminstone tre orsaker till att tillämpningen av ett beslut faktiskt överensstämmer med intentionerna. Samtliga förutsätter att tillämparen förstår och inte medvetet bortser från vad som avses med besluten, att beslutsfattaren fattar ett beslut i linje med sina intentioner liksom att beslutet är möjligt att genomföra. För det första kan tillämparen anse att beslutet är rationellt eller i överensstämmelse med dennes värderingar. I detta fall är genomförandet, åtminstone ur ett styrningsperspektiv, ett mindre problem. För det andra kan beslutet komma att följas för att tillämparen antingen är rädd för att annars bli bestraffad eller för att denne tror sig bli belönad om det åtföljs. Den tredje möjliga orsaken är att tillämparen uppskattar beslutsfattaren personligen eller lyder styrningssignaler från en viss aktörssroll, oavsett vem som innehar den.

Den sistnämnda anledningen att utföra ett beslut enligt beslutsfattarens intentioner är relevant i detta sammanhang, då uppdraget som kommunstyrelsens ordförande kan tänkas utgöra en sådan funktion och aktörssroll. Lundquist (1971) beskriver att detta

förhållande mellan styrande och styrd vanligtvis benämns *auktoritet*. Auktoriteten kan vara karismatisk, om tillämparen uppskattar beslutsfattaren personligen, eller legal, om åttlydnaden följer av den styrandes aktörsroll. Enligt Lundquist förutsätter framgångsrik styrning av en stor organisation ett betydande mått av legal auktoritet, då sådan styrning inte kan vila på något av de två förstnämnda kriterierna.

Det är uppenbart att en kommun, för att fungera tillfredsställande på lång sikt, kräver styrning via en etablerad legal auktoritet. Samtliga svenska kommuner får i detta sammanhang betraktas som stora organisationer, och är dessutom speciella i sin styrningsmodell. Förvaltningen förväntas följa och genomföra politiska beslut, oavsett vilken politisk majoritet som för tillfället styr kommunen. Därigenom är det svårt och riskabelt för politikern att förlita sig till personlig uppskattning eller att tjänstemännens värderingar överensstämmer med majoritetens. Kravet på legal auktoritet överensstämmer dock förhållandevis väl med den struktur som styrningen av kommunerna grundas på. Enligt en vedertagen definition innebär utövandet av politik en *auktoritativ fördelning av värden i samhället* (Easton 1965). Genom denna grundsyn finns en given och formell auktoritet bakom de beslut som fattas av kommunens politiska församlingar. På det individuella planet kan denna auktoritet antas vara mer omfattande ju högre upp i den kommunalpolitiska hierarkin den styrande personen befinner sig. Med detta resonemang bör styrningssignaler av olika slag från kommunstyrelsens ordförande uppfattas som mer auktoritativa, i den mån övriga omständigheter är likartade, än motsvarande signaler från andra kommunalpolitiker.

Det kan i detta sammanhang diskuteras huruvida auktoriteten ligger i rollen som styrelseordförande eller hos den politiska församling denne företräder, kommunstyrelsen. Ett tänkbart svar är att den måste finnas hos båda. Enligt inledningen av detta avsnitt innebär styrning en beslutsfattares försök att påverka tillämpningen av sina beslut. En studie av styrelseordförandens kontakter med förvaltningen rör rimligtvis dennes försök att påverka tillämpningen av kommunstyrelsens, och eventuellt andra politiska församlingars, beslut. Framgångsrik styrning – grundad på legal auktoritet – förutsätter därmed att tillämparen uppfattar auktoriteten i politiskt fattade beslut, hos kommunstyrelsen som politiskt organ och hos ordföranden i dennes aktörsroll. Det är bland annat tack vare denna auktoritet ordföranden bör ha goda förutsättningar att utöva den för en ledande politiker så viktiga styrningsrollen. Liknande tankar förs bland annat i SOU 1985:28, där vikten av täta kontakter mellan politiker och anställda betonas. Kontakterna som anses nödvändiga för en lyckad politisk styrning möjliggörs inte minst av styrelseordförandens heltidsengagemang i politiken.

2.1.2 *Naturlig spänning mellan politik och förvaltning*

Utsagorna om en oklar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän är många. Detta gäller både på kommunal nivå och i andra delar av den offentliga verksamheten, styrd av politiska organ (se exempelvis Petersson med flera 1996, som hävdar att en otydlig roll- och ansvarsfördelning är orsaken till en rad svagheter i det politiska systemet, SOU 1985:28 samt citaten nedan).

”Rollfördelningen mellan kommunledningspolitikerna och stadskansliets tjänstemän upplevs av flera respondenter som oklar. Detta kan kopplas till den osäkerhet och otydlighet som finns kring kommunledningens styrfilosofi, menar respondenterna. Kommunstyrelsen uppfattas av flera respondenter som att den inte riktigt bestämt sig hur den skulle utforma sin styrmodell och vilka krav som skulle ställas på nämnderna.”

(Jansson 1995, sidan 75)

Jansson beskriver visserligen förhållanden under och efter en omfattande organisationsförändring, men uppfattningarna känns igen från flera andra studier och debattinlägg.

En kommunalpolitiker beskriver situationen enligt följande vid konferensen Förtroendevald på 90-talet.

”Vad som däremot är angeläget är att vi mer öppet diskuterar de här rollfrågorna, att vi visar förtroende för varandra och framför allt att vi inser att vi som politiker och tjänstemän faktiskt har olika roller i den kommunala verksamheten.”

(Ericsson 1990, sidan 22)

Medan många understryker behovet av en klar och distinkt rollfördelning mellan de aktuella grupperna, finns det andra som hävdar det omöjliga i en sådan uppdelning av uppgifter och ansvar (se bland andra Blom 1992). Blom påpekar det anmärkningsvärda i att diskussionen kring en tydligare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän fortsätter, trots att de flesta borde inse att det oklara gränslandet dem emellan är och kommer att förbli stort. Bloms anmärkning är rimlig, men mycket av kritiken mot otydliga roller verkar komma från de omdebatterade parterna. De kan ha ett intresse av en klar uppgifts- och ansvarsfördelning, eller av att i debatten hävda en sådan vilja. Störst intresse för en faktisk distinktion antas för närvarande finnas hos tjänstemännen. Med ett tydliggörande av ansvarsfördelningen minskar rimligtvis risken att tjänstemannakollektivet får stå till svars för impopulära eller i något avseende uppseendeväckande beslut. Det är mot bakgrund av detta inte lika förvånansvärt att rollerna debatteras och att man från olika håll säger sig vilja minska omfattningen på nämnda gränsland.

Relevant i resonemanget kring rollfördelningen är för denna studie framför allt politikernas, och explicit styrelseordförandens, roll. Oavsett om det uppfattas som ett problem eller inte, eller huruvida ett förändrat förhållande är önskvärt, är den kommunala politikerrollen i många avseenden komplex. En viktig orsak till detta är enligt Pierre (1995) att kommunen som organisatorisk enhet förväntas fylla två fundamentalt olika funktioner: en demokratiaspekt och en managementaspekt.¹⁰ I det förstnämnda fallet skall kommunen utgöra ett lokalt politiskt system, präglad av debatt, deltagande och konflikt. I detta system, där den lokala demokratin och folkstyrelsen skall komma till uttryck, är kommunstyrelsens ordförande en förgrundsfigur och ytterst ansvarig för vad som beslutas och sker.

Managementaspekten tillgodoses däremot av att kommunen samtidigt är en ekonomisk och administrativ organisation. Huvuduppgiften för denna organisation är att leverera en omfattande och differentierad offentlig service av hög kvalitet, samt att göra detta på ett så effektivt sätt som möjligt. Handlingsförmåga och samordnat agerande framhåller Pierre som viktiga egenskaper för kommunen då den skall fylla denna funktion. För att tillgodose kraven på en effektiv och kvalitativ serviceleverans har politikerna en omfattande förvaltningsorganisation till sitt förfogande. I denna sfär har styrelseordföranden en betydligt mer diffus roll, men är samtidigt i allmänhetens ögon ansvarig för att de politiska besluten genomförs och att medborgarna erhåller den service de utlovats och i övrigt förväntar sig.

Den svenska kommunen utgör således en funktionsmässigt tvåhövdad enhet, vari kommunstyrelsens ordförande som främste politiker spelar avgörande – om än i någon mån oklara – roller. Brunsson & Jönsson (1979) redogör för två i detta sammanhang relevanta idealorganisationer: handlingsorganisationen respektive den politiska organisationen. Organisationstyperna är extremer och i flera avseenden varandras motsatser och förekommer rimligtvis inte i renodlad form. Grundläggande karaktäristika för *handlingsorganisationen* är att medarbetarna rekryteras av organisationen och därmed i

¹⁰ Uppdelningen i en demokratiaspekt och en managementaspekt kan liknas vid Demokratirådet (Pettersson med flera 1996) krav på en väl fungerande demokrati: medborgarstyrelse, objektiv rättssäkerhet och handlingskraft. Relevant i detta sammanhang är att rådet på ett tydligt sätt markerar att handlingskraften (jämför managementaspekten) är underordnad de två förstnämnda kraven.

stor utsträckning har samma värderingar avseende ideologi och verksamhetsinriktning. Den *politiska organisationen* kännetecknas däremot av konflikt, då medarbetarna rekryteras av medborgarna i allmänna val och därmed avspeglar flera, i många fall fundamentalt olika, normer och värderingar.

Handlingsorganisationens likriktade ideologi och värderingar ger enligt Brunsson & Jönsson upphov till ett irrationellt beslutsfattande, att jämföra med den politiska organisationens rationella. I handlingsorganisationen förekommer inte samma naturliga diskussion och meningsutbyte som i den politiska och antalet övervägda beslutsalternativ blir därmed färre. Brunsson & Jönsson redogör vidare för organisations-typernas olika sätt att legitimera sin existens; handlingsorganisationen genom att producera och tillhandahålla produkter eller tjänster som efterfrågas, och den politiska organisationen genom att avspegla aktuell inkonsistens i samhället avseende normer och värderingar.

Det som gör en diskussion kring handlingsorganisationer respektive politiska organisationer relevant i detta sammanhang är att en svensk kommun innefattar enheter som visar långtgående principiella likheter med båda Brunsson & Jönssons idealtyper. De politiska församlingarna (fullmäktige och nämnder) är tillsammans med riksdagen det närmaste vi i Sverige kommer den politiska organisationen.¹¹ Samtidigt kan både de enskilda förvaltningarna och förvaltningsorganisationen som helhet i hög grad liknas vid handlingsorganisationer.

Det är rimligtvis inte kommunala förvaltningar som står modell för idealet, men organisatoriskt och i jämförelse med de politiska församlingarna stämmer de väl in på karaktäristika. Det väsentliga i detta sammanhang är dock inte graden av överensstämmelse mellan den kommunala förvaltningen och det handlingsorganisatoriska idealet. Av större betydelse är de grundläggande skillnaderna mellan kommunens beslutande församlingar och dess verkställande förvaltningar samt hel- eller delägda företag. Skillnaderna kan antas påverka styrelseordförandens sätt att hantera sina förvaltningskontakter.

2.2 Kommunala förvaltningssyner

I följande avsnitt presenteras tre uppfattningar om hur aktivt den kommunala förvaltningen bör styras av politiker, det vill säga önskvärd grad av intervention från politiskt håll. Uppfattningarna benämns facklig-juridisk, politisk respektive pragmatisk förvaltningssyn. Av dessa är de två förstnämnda teoretiskt tydliga idealbilder till skillnad från den pragmatiska. Tanken med presentationen är att lägga en grund för bearbetningen av data kring styrelseordförandens förvaltningskontakter. Karaktäristika för de kommunala förvaltningssynerna är i första hand samlade av Norell (1989), men för varje ideal presenteras även en rad referenser i övrigt. Dessa ansluter inte explicit till de specificerade synsätten, men deras utsagor ligger i flera avseenden så väl i linje med dem, att de är relevanta att använda som exempel.

2.2.1 En facklig-juridisk förvaltningssyn

Enligt en *facklig-juridisk* förvaltningssyn, som innehållsmässigt ligger nära vad som ibland benämns en offentlig-rättslig, har förvaltningen en viktig roll som opolitisk och stabiliserande faktor gentemot den politiska sfären. Tjänstemännen tillskrivs en förmåga

¹¹ Detta gäller framför allt fullmäktige, den enda folkvalda församlingen i kommunen, där 'konfliktkriteriet' – via avspeglning av samhällsnormer – uppfylls nära nog fullt ut. Även nämnderna, vilka utses av fullmäktige, antas dock spegla de inkonsistenta värderingarna i samhället och bör därför i hög grad kunna liknas vid det Brunsson & Jönsson (1979) benämner en politisk organisation.

att agera objektivt och opartiskt i alla lägen. Med expert- och specialistkunskap inom ett brett område är förvaltningens uppgift att förse samtliga parter med ett allsidigt och relevant beslutsunderlag, men även att tillse att experternas synpunkter tillvaratas i den politiska beslutsprocessen. Politikernas enda uppgifter är enligt idealet att formulera mål, inriktning och omfattning för den verksamhet som skall bedrivas. Därför blir den administrativa delen av organisationen ensam ansvarig för både beredning och verkställighet. Arbetsfördelningen kräver en tydlig rollfördelning och klart markerade gränser mellan politik och förvaltning. Med en omfattande juridisk kompetens, i kombination med en objektiv rättstillämpning, förväntas förvaltningen också vara en garant för rättssäkerheten i genomförandet av fattade beslut.

Något hårdraget är förvaltningens uppgift att skydda medborgarna mot svårförutsägbara politiska svängningar och kortsiktiga, opportunistiska problemlösningar. Klart är att det är den av de tre modellerna för politisk intervention som ger den kommunala administrationen mest långtgående autonomi och störst inflytande över åtminstone berednings- och verkställighetsuppgifter. Detta garanteras av den tydliga distinktionen mellan politik och administration, en gränsdragning som ur ett konfliktperspektiv gynnar kommunens icke-politiska enheter.

Ett argument för en låg grad av politisk intervention framförs av Westerståhl (1995a). Han påpekar att ett ökat politikerinflytande kan innebära en risk för ett större inslag av amatörism. I enskilda sakfrågor, och i jämförelse med specialiserade tjänstemän, representerar både heltidsengagerade allmänpolitiker som kommunstyrelsens ordförande och övriga fritidspolitiker denna amatörism. Den politiska insatsen bör enligt denna uppfattning begränsas till icke-administrativ verksamhet, med andra ord den auktoritativa värdefördelning politik förväntas bestå av. För en facklig-juridisk förvaltningssyn talar även den uppdelning bland andra Simon (1971) gör i 'politiska frågor' respektive 'administrativa frågor'. De förstnämnda rör företrädesvis diskussioner kring policies och värden, medan de administrativa frågorna rör mer odiskutabel fakta i den mån sådan existerar.

"Två människor som ger skilda svar på en etisk fråga kan båda ha 'rätt'. Men två människor som ger skilda svar på en faktafråga kan omöjligt båda ha rätt."

(Simon 1971, sidan 104)

För en lång rad frågor, men långt ifrån alla, är en sådan kategorisering rimlig och tämligen lätt att motivera. Därmed skulle en gränsdragning möjliggöras, och politikerna kunna avskärmats från de rena administrationsfrågorna.¹² Blom (1994) hävdar i en studie av kommunalt chefskap, att politikerna betonar en traditionell tjänsteväg med direktiv via förvaltningscheferna istället för direkt till underställda tjänstemän. Blom menar att detta kan ses som ett tecken på att de förtroendevalda förordar en tydlig distinktion mellan sina och de anställdas uppgifter och ansvar.

Som avslutning på framställningen av den litteratur som presenterar argument för en facklig-juridisk förvaltningssyn, kan nämnas två svårtolkade referenser. Brunsson & Jönsson (1979) beskriver en utveckling där den ideologiska debatten försvagats i de politiska församlingarna och dess omgivning, till förmån för administrationens handlingsinriktade tillgodoseende av medborgerliga behov och önskemål. Författarna antyder att det bästa vore att låta tjänstemännen ta över mer av politikernas ansvarsområde, då det hos de förstnämnda finns expertkunskap för att kartlägga medborgarnas behov. Med en något mer ironisk tolkning är framställningen ett argument för den politiska förvalt-

¹² Noteras bör, att Simon (1971) inte explicit ansluter till en uppfattning om en begränsad politisk makt över administrationen. Författaren ifrågasätter det självklara i en uppdelning av alla frågor i politiska eller administrativa, men terminologin samt det konstaterande som görs i citatet gör referensen relevant i beskrivningen av den facklig-juridiska förvaltningssynen.

ningssyn som behandlas i nästkommande avsnitt. Detsamma gäller Pierre (1995) som, liksom Brunsson & Jönsson, konstaterar att den politiska styrningen fortsatt att minska till förmån för mer marknadsbaserade modeller. Pierre refererar dessutom en debatt han anser finns, framför allt på det kommunala planet, om nödvändigheten med och nyttan av politiker. I tider med ekonomiska problem sägs politikerna 'stå i vägen för de bästa lösningarna', då konfliktgenerering snarare än konfliktlösning finns inbyggd i den politiska organisationen. Beroende på betraktarens mått av ironi kan även Pierres framställning tolkas som ett motiv för en facklig-juridisk förvaltningssyn alternativt en politisk förvaltningssyn.

2.2.2 En politisk förvaltningssyn

I tvär kontrast till den facklig-juridiska förvaltningssynen presenteras den andra av tre modeller för politisk intervention – den *politiska* förvaltningssynen. Enligt denna skall de förtroendevalda, som har det övergripande och slutgiltiga ansvaret för de åtgärder som vidtas i kommunen, också vara de som verkligen styr.

"... de politiska instanserna måste få använda alla tänkbara vägar för att försäkra sig om att förvaltningsmyndigheternas verksamheter sker i enlighet med politikernas intentioner. /.../ Ju mer omfattande och precis styrningen är, desto större är chanserna att politikernas intentioner skall kunna realiseras."

(Christoffersson med flera 1972, sidan 15 respektive 18)

För en sådan ordning krävs inte enbart inflytande över det explicita politiska beslutsfattandet i fullmäktige och nämnder. Dessutom förutsätts ett aktivt deltagande från politikernas sida i både beredningsarbetet och verkställighetsfasen. Ett viktigt redskap är en stab av politiskt tillsatta tjänstemän. I takt med ett tilltagande informationsutbud antas kommunernas administrativa enheter öka sitt inflytande över beslutsprocessen. Ett sådant inflytande sker i normalfallet utan folklig politisk kontroll och ledning. Idealt har respektive parti tillgång till en administrativ stab, för att garantera varje representerad politisk ideologi relevanta argumentations- och beslutsunderlag.

Exemplen på utsagor i linje med den politiska förvaltningssynen är många. Brunsson & Jönsson (1979) respektive Pierre (1995) beskriver hur den politiska makten försvagats under de senaste decennierna. Båda referenserna kan tolkas i termer av oro över utvecklingen och därmed som argument för ett större politiskt inflytande över den kommunala beslutsprocessen. En orsak till att den politiska förvaltningssynen har många försvarare, kan vara den i vårt samhälle accepterade tanken om en demokrati grundad på ett omfattande inflytande från folkvalda politiker. Det är dessutom politikerna som skall ställas och ofta ställs till svars för fattade beslut och genomförda åtgärder.

"Inflytande och ansvar är faktiskt inte samma sak. Politikerna har ett stort ansvar, men det är inte så självklart att de har stort inflytande. /.../ De situationer där politikerna har litet inflytande handlar inte alls bara om marginella frågor. Man kan faktiskt hitta avgörande politiska frågor där politikerna inte lyckas uppnå ett politiskt inflytande. Varje sådan situation är en utmaning, om man tror på den demokratiska idén."

(Brunsson 1983, sidorna 64–65)

Vikten av ett tydligt samband mellan ansvar och inflytande är väsentligt i argumentationen för en hög grad av politisk intervention i traditionella förvaltningsuppgifter. Lindgren (1982) hävdar exempelvis det orimliga i att de förtroendevalda kommer in i mitten av en process, som påbörjas av politiskt icke-ansvariga experter och tjänstemän och avslutas inom en verkställande, politiskt icke-ansvarig förvaltning. Förvaltningen har i detta läge en klart politisk roll i den kommunala beslutsprocessen, vilket är oacceptabelt

enligt den politiska förvaltningssynen. Problematiken har enligt Pierre (1995) ökat i takt med införandet av så kallade målstyrnings- och beställar-/utförarmodeller. Enligt intentionerna i dessa modeller minskar politikernas inflytande över framför allt implementeringen av fattade beslut, medan ansvaret för organisationens handlingar kvarstår på politisk nivå. Reformen av denna art går följaktligen stick i stäv med den politiska förvaltningssynen. En mer långsiktig utveckling har medfört en kraftig tillväxt i antalet anställda inom kommunerna, vilket i sig har försvårat möjligheten för politikerna att på ett framgångsrikt sätt styra den administrativa delen av organisationen (Lane med flera 1988). I takt med förvaltningens allt större omfattning och inflytande, har tanken om en 'representativ byråkrati' väckts. Idén har dock funnits svår eller orimlig att genomföra, och det är uppenbart att kravet på politisk följsamhet från förvaltningens sida är mer relevant (se bland andra Christoffersson med flera ibid). Ett sätt att öka styrbarheten över en omfattande tjänstemannaorganisation är att ge politikerna insyn i, liksom rätt och reell möjlighet att påverka, både berednings- och verkställighetsuppgifter.

Birgersson & Westerståhl (1982) betonar en risk med en alltför inflytelserik förvaltning, som enligt författarna ger förutsättningar för en så kallad förhandlingsadministration. Betydelsefulla beslut kommer då att fattas efter förhandlingar mellan politiker, tjänstemän och företrädare för sårintressen i kommunen. Med en ordning enligt den politiska förvaltningssynen är ett sådant utompolitiskt inflytande uteslutet; de folkvalda politikerna skall fatta och ta ansvar för samtliga viktiga beslut. Därigenom krävs även ett reellt inflytande över detaljer i administrationens arbetsuppgifter.

2.2.3 En pragmatisk förvaltningssyn

Den facklig-juridiska och den politiska förvaltningssynen är båda i sina mest renodlade former tillämpbara framför allt som idealbilder, att jämföra verkligheten med och att argumentera för en förändring i riktning mot. Som idealbilder har de fördelen att de är tämligen tydliga i sin huvudsakliga målsättning. Norell behandlar dock en tredje uppfattning om önskvärd grad av politisk intervention i traditionellt administrativa uppgifter. Denna *pragmatiska* förvaltningssyn kan sägas utgöra en medelväg mellan den facklig-juridiska och den politiska. Enligt förespråkarna skall politikernas och tjänstemäns roller inte sammanblandas, men uppdelningen kan inte heller göras så tydlig som görs gällande i den förstnämnda uppfattningen. De förtroendevalda, med ansvar inför medborgarna för vidtagna åtgärder, bör och kan inte utestängas från väsentliga delar av den kommunala verksamheten. Likaså konstateras att tjänstemännen inte kan agera helt värderingsfritt i en renodlad berednings- och verkställighetsroll.

Politikernas viktigaste uppgift blir enligt den pragmatiska förvaltningssynen att dra upp de ramar som tjänstemännen skall arbeta inom. Det är därför avgörande att tjänstemännen har viss förståelse för det kommunalpolitiska spelet. Förståelsen bör kunna användas dels för att ge politikerna den typ av beslutsunderlag som krävs och i denna process få gehör för sina expertkunskaper, dels för att i så hög grad som möjligt kunna genomföra fattade beslut i enlighet med politikernas intentioner. Frånvaron av fastställda regler för samspelet mellan politiker och tjänstemän och en tydlig distinktion mellan de respektive gruppernas roller, gör att lösningarna på och resultaten av ett likvärdigt problem kommer att variera från kommun till kommun. Gemensamt är att politiskt valda organ är överordnade de administrativa och har ett ansvar för den kommunala servicen, men att praktiska och rationella skäl kan göra att administrationen erhåller en viss grad av självständighet i de fall detta främjar verksamheten.

Valle (1984) ser den kommunala vardagen på ett sätt som i mångt och mycket liknar den acceptans av en oklar rollfördelning som Blom (1992) förespråkar.

”Vad som under alla förhållanden ändå måste slås fast /.../ är att den traditionella bilden av förvaltningspersonalen som ett tekniskt neutralt element i dag saknar täckning mer än någonsin tidigare. Rågången mellan politik och förvaltning har aldrig varit helt klar, i dag kanske mindre än någonsin.”

(Valle 1984, sidan 19)

Valle betonar å ena sidan behovet av experter och heltidsadministratörer för att tillgodose de krav ett komplicerat samhälle ställer. Å andra sidan ser hon faran att politikerna med en sådan arbetsfördelning hamnar i ett beroendeförhållande till förvaltningen. Politikernas styrning av de administrativa enheterna blir därmed en balansgång mellan ett utnyttjande av specialistkunskaper och tillit till egen erfarenhet och kunskap. Avgörandet kan enligt den pragmatiska förvaltningssynen inte fastställas en gång för alla, utan måste göras av varje enskild kommun och från fall till fall. Nödvändigheten av att se förhållandet politik-förvaltning som en föränderlig förbindelse i båda riktningarna berörs av bland andra Lundquist (1971). Enligt Lundquist saknas just dynamiken i de flesta teoretiska bilder av den kommunala organisationen. Bäck (1995) redovisar ett antal kommunalpolitikernas inställning till graden av politisk intervention i förvaltningens arbete. Där framkommer också denna pragmatiska uppfattning om politikernas relativa återhållsamhet, men med förbehållet att verksamheten inte därmed blir effektivare. På tjänstemännen ställs kraven att vara neutrala och samtidigt pådrivare i den kommunala utvecklingen. Bäck konstaterar att byråkratins makt – delvis skenbart – ökat under det senaste decenniet, men att detta inte nödvändigtvis har skett på politikernas bekostnad eller med automatik skall betraktas som negativt. Tjänstemännen har blivit mer lyhörda för politikernas åsikter och lägger numera förslag som ligger i linje med dessa.

De ovan presenterade förvaltningssynerna – den facklig-juridiska, den politiska och den pragmatiska – utgör tre möjliga sätt att se på förhållandet politik-förvaltning i allmänhet och graden av politisk intervention i administrativa uppgifter i synnerhet. En jämförelse kan göras med ett av våra grannländer, Finland, som har en organisatorisk uppdelning med fullmäktige, styrelse och kommundirektör som liknar den svenska. En avgörande skillnad är dock att de finska kommundirektörernas partipolitiska kopplingar väger tungt i utnämningen (Pikkala 1995), och att de därför på ett tydligare sätt tillhör den politiska ledningen. Detta förhållande kan tolkas som en lösning enligt den politiska förvaltningssynen, med en tydlig partipolitisk inblandning i både berednings- och verkställighetsuppgifter. Det kan också förklara de likheter kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande uppvisar i uppfattningarna om sina viktigaste arbetsuppgifter. Enligt en studie av Pikkala (ibid) prioriterar båda grupperna – och i lika hög grad – så kallade managementuppgifter. Med en traditionell uppdelning mellan politiska och administrativa uppgifter, och enligt den facklig-juridiska förvaltningssynen, skulle dessa tillhöra kommundirektörens ansvarsområde. Den svenska modellen med en formellt opolitisk direktör, talar för en annorlunda uppfattning om arbetsfördelningen och en lägre grad av faktisk politisk intervention i den administrativa sfären.

2.3 Förvaltningens främste företrädare

Kommunens högste tjänsteman kan ha olika titel i olika kommuner, exempelvis kommundirektör, kommunchef och kanslichef. I denna uppsats används dock den vanligaste av termerna (Haglund 1996), *'kommundirektör'*, för samtliga nämnda yrkeskategorier under förutsättning att de motsvarar kommunens högste tjänsteman. Forskningsprojektet *'Styrningens form och ansikte'*, som denna uppsats utgör en del av, innefattar även en studie av kommundirektörers yrkesutövning (Solli & Källström 1995).

En betydande del av kommundirektörens arbete handlar om att umgås med de hel- eller halvtidsförordnade politikerna, kommunalråden. I de många slutna diskussioner

som genomförs ges denne möjlighet att övertyga politikerna om vad som skall och inte skall göras; tjänstemannen ser till att "politikerna tillförs rätt kunskap vid rätt tillfälle" (Solli & Källström 1995, sidan 12). Relevant i detta sammanhang är att kommundirektören inte enbart hävdar att kommunstyrelsens ordförande är den person han möter mest i sitt arbete, utan även att det omvända förhållandet gäller. Genom att ha särskild tillgång till politikernas tid, anser han sig vara den som träffar styrelseordföranden och övriga kommunalråd mest. Alltför långa och återkommande möten med ett så kallat oppositionsråd kan dock missuppfattas och bör därmed undvikas. Någon sådan risk föreligger inte i kontakterna med ordföranden. Även Balle Hansen (1995) visar liknande resultat i en studie av danska kommundirektörer. Den person den danske kommundirektören spenderar mest tid med är borgmästaren, den högste folkvalde politikern i kommunen och motsvarigheten till det ledande kommunalrådet (styrelseordföranden) i svenska kommuner.

Det är tydligt att kommundirektören inte ser sig och förvaltningen som ett viljelöst redskap i politikernas händer. Snarast i linje med den facklig-juridiska förvaltningssynen söker denne vägar att få politikerna att agera i enlighet med tjänstemännens expertkunskaper. Samtidigt är dock medvetenheten stor om att detta måste ske på ett sätt som får politikerna att känna att det är de som har det reella inflytandet.

"På något sätt måste man visa att man respekterar sina politiker. Det finns ingen möjlighet att vinna en slutlig strid mot politikerna! Blir det en strid vinner alltid politikerna i det långa loppet, det är bara en fråga om tid. /.../ Nya kommundirektörers ambitioner att ta initiativ inför politikerna härdas med åren."

(Solli & Källström 1995, sidorna 12–13 respektive 14)

Kommundirektören är således klar över det inflytande styrelseordföranden har via sin hierarkiska position och politikens överordnade ställning gentemot administrationen. Detta talar för att ordföranden kan styra kommundirektören och resten av förvaltningen tack vare en legal auktoritet sprungen ur ordförandeskapet (jämför avsnitt 2.1.1). Balle Hansen uttrycker förhållandet mellan kommundirektören och borgmästaren/politikerna i Danmark på följande sätt.

"Det korte af det lange er, at hvis KD og borgmesteren ikke kan håndtere disse potentielle konflikter på en rimelig måde, så må KD nok prøve at finde en anden stilling. /.../ naturligtvis respekterer som en grundlæggende spilleregul, at det til syvende og sidst er politikerne, der bestemmer."

(Balle Hansen 1995, sidan 27 respektive 33)

Sammanfattningsvis är flera av resultaten från Solli & Källströms studie av intresse som underlag för föreliggande studie av den ledande kommunalpolitikern. Om kommundirektörens uppfattning om täta och avgörande kontakter mellan denne och kommunstyrelsens ordförande är riktig, kan det dessutom vara relevant att dela upp ordförandens sätt att hantera kontakterna med förvaltningen i åtminstone två mindre delar: en gentemot kommundirektören och en för övriga tjänstemän och anställda i kommunen.

3 Uppdrag: kommunalpolitiker

I många beskrivningar av begreppet politik återfinns en gemensam nämnare, som exempelvis fångas av Lundquist (1993). Författarens uppfattning om politiken som innefattande beteenden, idéer och institutioner relaterade till det offentliga (institutionell definition), till fördelningen av värden för ett samhälle (funktionell definition) eller till utövandet av makt (stilmässig definition), innehåller ett gemensamt område – den *auktoritativa värdefördelningen*.¹³ Med värden avses här allt samhällsmedborgarna i vid mening värderar, i form av exempelvis regler, offentlig produktion, allmänna kommunikationer och reformer (Lundquist 1971). Fördelningen av dessa värden skall för att betraktas som auktoritativ, av det överväldigande flertalet samhällsmedlemmar uppfattas som bindande och därför åtlydas. Däri ligger skillnaden gentemot exempelvis affärsföretagens värdefördelning.

I avsnitt 3.1 nedan behandlas personerna bakom utövandet av politiken i fyra delar. Inledningsvis diskuteras kommunalrådsinstitutionen och de speciella förutsättningar denna ger för bland andra kommunstyrelsens ordförande. Därefter följer en redogörelse för de olika roller och därmed inkluderade krav vi förväntar oss att kommunalpolitiker, i synnerhet styrelseordföranden, skall uppfylla i varierande miljöer. Den tredje respektive fjärde delen utgörs av en argumentation kring varför styrelseordföranden har bättre förutsättningar att utöva dessa roller än de kommunalpolitiker som utövar sina uppdrag vid sidan av ett annat arbete och inom mer sektorsspecifika ansvarsområden.

Kapitlet avslutas, samtidigt som presentationen av det empiriska materialet inleds, med en redogörelse för de studerade styrelseordförandenas uppfattningar kring kommunalpolitik som heltids- respektive fritidssysselsättning liksom deras syn på kommunalrådsinstitutionen. Resonemanget mynnar ut i fem tänkbara konflikter i utövandet av kommunalpolitik på heltid.

3.1 Goda förutsättningar

”Demokrati är en teori om villkorlig maktkoncentration.”

(Petersson med flera 1996, sidan 34)

En diskussion kring förtroendevaldas förutsättningar att utöva sina uppdrag bygger på det grundläggande antagandet att det offentliga beslutsfattandet skall fattas av en specifik grupp individer – så kallade politiker. Det är till dessa en villkorlig maktkoncentration sker. Motiven för en sådan ordning är åtminstone tre (Birgersson & Westerståhl 1992). För det första finns ett numerärt, praktiskt problem med en direkt kommunal demokrati. Idag är samtliga svenska kommuner för stora, och bland annat därigenom antalet beslut för många, för att tillåta samtliga medborgare att delta i beslutsfattandet.

Det andra argumentet berör representativiteten i besluten. En erfarenhet från ett system med medborgarmöten, som i en fjärdedel av våra landskommuner lever kvar fram till 1950-talet, är att närhet till den aktuella samlingslokalen samt intresse för en specifik fråga påverkar röstningsfrekvensen i positiv riktning. Med detta följer risken att fattade beslut inte motsvarar viljan hos majoriteten av de röstberättigade.

Som ett tredje argument gör omfattningen på den kommunala verksamheten, och därmed mängden beslut, att det krävs ett övergripande sammanhang i beslutsfattandet och god information om respektive ärende. I argumentationen för ett politikerstyre

¹³ Lundquist (1993) refererar, i likhet med de flesta försök att definiera politik, till David Eastons i sammanhanget klassiska verk, *A Framework for Political Analysis* (1965).

ingår antagandet att dessa krav inte kan uppfyllas av samtliga medborgare. Föreställningen att politiker skall företräda övriga medborgare i det offentliga beslutsfattandet, sätter ramen för styrelseordförandens mandat och därmed för dennes sätt att hantera sina uppdragsrelaterade personkontakter. Motiven för en sådan lösning kan också vara avgörande för vilken eller vilka roller kommunstyrelsens ordförande tillskrivs i det politiska systemet.

3.1.1 *Politiker på heltid*

Två faktorer påverkar på ett avgörande sätt den personalmässiga strukturen i svenska kommuner under senare delen av 1900-talet. Den ena är den inledningsvis beskrivna expansionen, varigenom både omfattning och komplexitet ökar i den kommunala verksamheten. Ett resultat av detta är att antalet kommunala tjänstemän stiger, från knappt 60 000 i mitten av 1960-talet till 116 000 år 1980 (Birgersson & Westerståhl 1982). Den kommunala administrationen utvecklas således numerärt i samma riktning som kommunens uppgifter. Den andra viktiga faktorn avser kommunernas politiska funktion. Genom två stora kommunsammanslagningar, en 1952 och en under perioden 1962–1974, minskar antalet kommuner från cirka 2 500 till 278.¹⁴ I takt med denna förändring minskar även det totala antalet förtroendeuppdrag i fullmäktige och nämnder från 186 000 år 1964 till 83 000 år 1980. Motsvarande antal 1995 är cirka 72 000. Det är otvivelaktigt så, att 'kvoten politiker per tjänsteman' i kommunerna minskar kraftigt under efterkrigstiden.¹⁵ Ett potentiellt problem med en sådan utveckling är att de förtroendevalda som grupp hamnar i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge gentemot tjänstemannakollektivet. Problemet ses av många som det främsta motivet till att i större omfattning förordna *politiker på heltid* (se bland andra Pierre 1995 samt Birgersson & Westerståhl 1982).

Införandet av en *kommunalrådsinstitution* (förordnande av någon eller några kommunalpolitiker på hel- eller i vissa fall deltid) ger berörda politiker bättre tidsmässiga förutsättningar att inhämta och bearbeta information av olika slag. Den positiva effekten förstärks av att flera kommuner gör en organisatorisk uppdelning av de politiska funktionerna; flera kommunalråd får huvudansvaret för någon eller några verksamhetssektorer. Detta möjliggör specialisering och förväntas ge en informations- och kunskapsmässig fördel. Sådana kommunalrådsposter kan liknas vid rikspolitikers ministerposter, även om skillnaderna samtidigt är både många och avgörande. Den kritik som trots de positiva avsikterna finns mot heltidsförordnade politiker kan i princip delas upp i tre huvudargument.

Det första rör risken att berörda politiker förlorar en del av den kontakt med kommunens medborgare som fritidspolitiker anses ha (jämför bland andra Fridolf 1993). I nedanstående citat lyfter Gahrton (1979) fram problemet, men hävdar samtidigt att det i nuvarande situation inte finns någon riktigt bra lösning på det.

“... hur skall en heltidspolitiker kunna hålla kontakt med vanligt vardagsliv? Vore det inte bättre med politiken som en fritidssyssla bredvid ett normalt yrkesarbete? Jovisst, det vore bättre – om det hade varit möjligt. Men det är inte längre möjligt. De ledande politikerna i stat, landsting och kommuner måste vara heltidsengagerade, annars blir de fullständigt maktlösa inför de heltidsanställda tjänstemännen.”

(Gahrton 1979, sidan 42)

¹⁴ För närvarande är antalet kommuner 288.

¹⁵ Antalet förtroendevalda är 1980 cirka 70 000 och 1995 48 000. Det är således detta mått som ska användas för nämnda kvot, men utvecklingen över tid – vilket är det väsentliga i denna framställning – är i princip densamma för båda måtten.

Med Gahrtons resonemang måste delar av en önskvärd kontakt med människor och händelser utanför kommunhuset offras för att balansera förhållandet till tjänstemännen; med den terminologi som tillämpas i denna uppsats stärks förutsättningarna att lägga tid och kraft på förvaltningskontakterna på bekostnad av medborgarkontakterna. Besläktat med detta problem är risken att en kunskaps- och idémässig klyfta skapas mellan heltids- och fritidspolitiker (Petersson 1993). En begreppsmässig sådan klyfta återfinns i SOU 1975:18, där en nivågruppering av lokalt förtroendevalda görs i kommunstyrelseledamöter, 'tunga ledamöter' (ledamöter i byggnads-, social-, skol- och fritidsnämnd eller motsvarande) samt 'övriga ledamöter'. Några av skillnaderna mellan grupperna är den tid som kan ägnas åt politiken (heltids-, deltid- eller fritidspolitik), och respektive nämnds position i den formella eller informella kommunala hierarkin. Problem i samspelet mellan politikergrupperna leder in på det andra argumentet mot kommunala heltidspolitiker: en sådan ordning skapar en koncentration av den politiska makten till en liten grupp eller en enskild person.

Det tredje anförda problemet, att politikerna i sin uppdragsutövning i hög utsträckning övertar tjänstemännens beredande och verkställande funktioner, behandlas exempelvis i SOU 1975:18. Det primära syftet med kommunalrådsinstitutionen är att balansera förhållandet mellan politiker- och tjänstemannakåren, det som i denna studie – ur de förtroendevaldas perspektiv – benämns förvaltningskontakter. Trots den kritik som riktas mot institutionen kan den förväntas ha en för politikerkåren positiv effekt på detta område. Det är också förutsättningarna för förvaltningskontakterna som i första hand skall förändras genom att förordna politiker på heltid.

3.1.2 *Politikerroller*

Politiker tillskrivs ett antal funktioner i det politiska systemet, som ofta benämns 'roller'. En funktion som förekommer i flera framställningar (bland andra Westerstahl 1995b och Nilsson 1993) är en representant- eller *företrädarroll*. Företrädarrollen avser uppgiften att dels registrera de behov och önskemål som finns bland de personer en politiker företräder, dels föra fram dessa synpunkter och krav i det politiska systemet. Därigenom kommer antaganden om rollen att påverka det förväntade sättet att hantera flera kategorier av kontakter. I den första fasen verkar en politiker i medborgarkontakterna, medan den andra fasen kan utövas inom i princip samtliga kategorier. Rollen kan differentieras utifrån en rad aspekter, bland annat beroende på vilka eller vad som skall representeras, det vill säga till vilken grupp lojaliteten skall vara knuten: samtliga medborgare, samtliga väljare, partiets väljare eller det enskilda partiet och dess partiprogram. Det är tänkbart att en utveckling mot en mer systematisk tillämpning av så kallat personval, ytterligare kan komma att komplicera bilden av vilken grupp en politiker bör vara lojal mot.

Vidare förekommer olika uppfattningar om vilket mandat politiker givits av de röstande medborgarna, och i detta avseende urskiljs normalt två tänkbara bemyndiganden. Väljardelegatrollen innebär en långtgående skyldighet att driva väljarnas åsikter även i enskilda frågor och kan närmast ses som en lösning på det rent praktiska problemet med en direkt demokrati. I kombination med uppfattningen om flertalet medborgares svårigheter att se den kommunala verksamheten som en helhet och den uppenbara informationsbristen, talar dock problemen kring en tänkt direkt demokrati för att kommunalpolitikern intar en så kallad förtroendemannaroll. Med denna följer enligt Nilsson (ibid) en betydligt större frihet att tolka väljarnas mandat och att utforma den förda politiken efter egna åsikter och värderingar.

En i detta sammanhang relevant fråga är huruvida den auktoritativa värdefördelningen erhåller tillräckligt utrymme i företrädarrollen. Som beskrivs ovan agerar

kommunstyrelsens ordförande i denna roll i två huvudsakliga faser. För det första krävs någon typ av kontakt med medborgarna, varigenom grunden för värdefördelningen läggs. För att långsiktigt kunna fördela dessa värden i samhället på ett auktoritativt sätt, krävs en viss grad av 'för-förankring' bland medborgarna. Även med den mer autonoma förtroendemannarollen bör influenser till de värderingar som sedermera skall fördelas komma just från medborgarna, varför detta första led i utövandet av en företrädarroll på ett tydligt sätt hör ihop med värdefördelningens uppbyggnadsfas. Med av övriga medborgare influerade åsikter och värderingar inträder styrelseordföranden i den andra fasen av representantens åtaganden. I alla de sammanhang kommunstyrelsens ordförande verkar gör vederbörande detta som representant för kommunens medborgare och enligt detta antagande med ambitionen att fördela de värden ordföranden anser skall vara rådande. En politikers företrädarroll präglas således på ett påtagligt sätt av det som enligt inledningen av detta kapitel utgör företeelsen politik, den auktoritativa värdefördelningen.

En representant- eller företrädarroll är vanligt förekommande vid diskussioner om en politikers funktion i det politiska systemet, men även politikerns förhållande till förvaltningen är av avgörande betydelse. Som komplement till företrädarrollen beskrivs därför ofta en beslutsfattande funktion (Westerståhl 1995b). Dock måste politikerns relation till förvaltningen innefatta mer än endast beslutsfattande, som snarast är att betrakta som ett av flera verktyg i utövandet av en *styrningsroll*.

"Styrning i generell mening avser en aktörs försök att påverka en annan aktör. Politikernas styrningsroll avser i detta sammanhang politikernas påverkan av tjänstemännen och personalen i övrigt för att uppnå vissa mål."
(Nilsson 1993, sidan 7)

I sin styrningsroll bör kommunstyrelsens ordförande tydligt ägna sig åt värdefördelande verksamhet. Styrning och beslutsfattande är viktiga element i den auktoritativa värdefördelningen (se bland andra Birgersson & Westerståhl 1992, Brunsson & Jönsson 1979 samt Jansson 1969), som följaktligen genomsyrar båda de roller ledande politiker tillskrivs.

Förväntningarna på styrelseordföranden att uppfylla de krav som ställs på utövandet av respektive roll, är av flera anledningar större än på kommunalpolitiker i allmänhet. För det första förekommer enligt bland andra Nilsson (1993) en distinktion mellan 'ledande' kommunalpolitiker, som utövar både en företrädar- och en styrningsroll, och övriga kommunalpolitiker, som i första hand har en företrädarroll. Ansvar att styra kommunen ligger därmed på en mindre grupp personer, dit styrelseordföranden hör (se exempelvis Ds Kn 1981:17). Enligt studien är det reella inflytandet koncentrerat till ett litet antal politiker, framför allt ledamöter i kommunstyrelsen och dess arbetsutskott. Utifrån ett sådant antagande blir de politiker som har huvudansvaret för att via ett styrningsförfarande fördela önskvärda värden i samhället, även ansvariga för en stor del av de åtaganden som innefattas i företrädarrollen. En viktig del av uppgiften att företräda medborgarna består av just beslutsfattande och styrning. De båda rollerna måste därför, för att få önskvärd genomslagskraft, utövas parallellt. Utan styrningsaspekten blir företrädarrollen tämligen verkningslös ur värdefördelningssynpunkt.

3.1.3 *Fördelaktig arbetssituation*

Försök att tilldela de förtroendevalda olika roller i sin utövning av den politiska verksamheten, speglar i hög grad rådande uppfattningar om hur politikerna skall agera och vilka uppgifter de bör utföra. Huruvida de lyckas leva upp till förväntningarna om en auktoritativ värdefördelning via de övergripande företrädar- respektive styrningsrollerna, är bland annat beroende av de förutsättningar de arbetar och anser sig arbeta

under. En viss sorts problem kan drabba den överväldigande majoritet som är fritids- eller deltidspolitiker, konflikten mellan det ordinarie arbetet och det politiska uppdraget.

”Ofta krävs en fast planering och framförhållning för att lyckas förena arbete och politik. Det handlar också om att prioritera. Men ibland måste politikerna vara lite av en övermänniska.”

(Fridolf 1993, sidan 59)

Samtidigt visar flera studier under de senaste decennierna, att politiker är mer engagerade i fritidsaktiviteter än den genomsnittlige medborgaren (se bland andra Nilsson 1993, Ds Kn 1981:17 och SOU 1975:18). Med detta riskeras en konflikt mellan arbete, politik och hem/fritid. Situationen kompliceras ytterligare av att fritidspolitikern i allmänhet uppfattar sig göra en ekonomisk uppoffring genom sitt politiska engagemang. Kommunallagen¹⁶ ger visserligen rätt till ledighet för utövande av kommunala förtroendeuppdrag, men ersättningen anses sällan motsvara utebliven arbetsinkomst (Fridolf 1993).

Förutsättningarna att utöva det politiska uppdraget är i dessa avseenden annorlunda för kommunstyrelsens ordförande, som i normalfallet är förordnad på heltid. Visserligen har kommunstyrelsens ledamöter flest kommunalpolitiska uppdrag (Wallin 1983a), men det är fortfarande uppgifter där styrelseordföranden har goda möjligheter att utöva både en företrädar- och en styrningsroll. Det är också de som ägnar förhållandevis *lite* tid åt politiken som uppfattar att den tar mycket tid (Aars 1995). Fritidspolitiker har annan yrkesutövning att prioritera, medan heltidspolitiker inte upplever samma konflikt. Även på det ekonomiska planet utgör kommunalråd i allmänhet, och styrelseordföranden i synnerhet, undantag från övriga kommunalpolitiker. Ersättningen till de heltidsförordnade politikerna varierar visserligen, men generellt anses denna motsvara utförd arbetstid bättre än för fritidspolitiker i allmänhet. Fyra av fem kommunalråd säger sig också vara nöjda med sin lön (Fridolf *ibid*).¹⁷ Jämfört med övriga kommunalpolitiker bör styrelseordföranden ha goda förutsättningar att utöva både en företrädar- och en styrningsroll, vilket krävs för att på ett auktoritativt sätt fördela värden i samhället.

3.1.4 *Hög omsättning stör inte värdefördelningen*

De politiska partierna har svårt att rekrytera lokala politiker (Pierre 1995), men problemet ligger inte i den potentiella rekryteringsbasen. Andelen av den vuxna befolkningen som kan *tänka sig* ett kommunalt förtroendeuppdrag, ligger vid mätillfällen 1979, 1984 och 1989 stabilt runt 16 procent (Gustafsson 1996, SOU 1985:28). Detta är betydligt fler än vad som krävs för att besätta de kommunalpolitiska posterna. I detta sammanhang är dock argumenten från den överväldigande majoritet som antingen inte kan tänka sig, eller trots ett något större intresse inte åtar sig ett politiskt uppdrag, av större intresse. Motiven att *inte* aktivt delta i den politiska verksamheten genom ett dylikt uppdrag är framför allt två: att man inte anser sig vara tillräckligt kunnig och inte heller tillräckligt intresserad av kommunalpolitik (SOU 1989:108,

¹⁶ KL 4 kap 11§ (SFS 1991:900).

¹⁷ Arvodet till kommunstyrelsens ordförande varierar från Tjörns 19 100 kronor till Stockholms 54 400 kronor i månaden.

Wallin 1983b). På en lika klar tredjeplats kommer argumentet att man anser sig vara för gammal.¹⁸

Vid varje svenskt kommunalval byts ungefär en tredjedel av politikerkåren ut – delvis beroende på partiernas nomineringar, men främst på grund av personliga avhopp (KommunAktuellt 9/1995). Orsakerna till avhoppet har varit och är av olika karaktär. I en studie från början av 1980-talet anges dels att man varit aktiv länge eller nått en hög ålder, dels konflikter med förvärvsarbetet och familjelivet som de vanligaste argumenten (Wallin *ibid*). Överlag spelar personliga förhållanden en större roll än politiska. Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108) visar liknande resultat i slutet av 1980-talet, och i början av 1990-talet är detta övergripande förhållande detsamma vid en studie av SDN-politiker i Göteborg som lämnat sina uppdrag (Nilsson 1993). Vid det senare tillfället är dock förvärvsarbetet det tyngst vägande av de personliga argumenten. Även en mindre kartläggning av västsvenska kommunalpolitiker pekar på svårigheten att kombinera politik, förvärvsarbete och familjeliv (Fridolf *ibid*).

Det är framför allt fritidspolitiker som uppfattar problem och konflikter kring sitt politiska engagemang, och det är därför inte så uppseendeväckande att "det är de mer perifera politikerna som lämnar uppdragen" (Fridolf *ibid*, sidan 135). Uppfattningen att dessa inte känner sig ha meningsfulla uppgifter, stämmer väl överens med resonemanget i avsnitt 3.1.2 om svårigheten att ikläda sig en företrädarroll utan att dessutom ha möjligheten att utöva en styrningsroll. Det är som Lennart Nilsson påpekar (Fridolf *ibid*), inte självklart av ondo att omsättningen bland kommunalpolitiker är förhållandevis hög – åtminstone inte ur ett företrädarperspektiv. I den mån medborgare har ett politiskt uppdrag under en begränsad period, och utför detta efter förmåga, kan insatsen betraktas som en 'medborgerlig värnplikt'.

Det potentiella problemet med en hög omsättning på politiker skulle utifrån detta resonemang vara större ur ett styrningsperspektiv än ett företrädarperspektiv. Avhopp från förtroendevalda med en utpräglad styrningsroll inverkar negativt på kontinuiteten i den politiska ledningen, med förlorad långsiktighet i styrningen som möjligt utfall. Omsättningen bland ledande politiker är dock betydligt lägre än bland övriga politiker. Även i denna grupp upplevs en viss vanmakt – en klyfta mellan det politikerna uppfattar bör göras och det som sedermera utförs (Petersson med flera 1996) – men denna resulterar inte i hög omsättning som inom gruppen fritidspolitiker. Kommunstyrelsens ordförande har goda förutsättningar att utöva en styrningsroll och därmed även en mer komplett företrädarroll (jämför avsnitt 3.1.2). Åtminstone i detta avseende ges förutsättningar för en relativ politisk tillfredsställelse.

Den uppenbara skillnaden mellan heltids- och fritidspolitikers rollutövning kan ur ett demokratiperspektiv ses som ett kvitto på att inrättandet av en kommunalrådsinstitution, åtminstone i detta avseende, varit lyckat.

3.2 Uppdraget som balansakt – empiriska noteringar

I följande avsnitt inleds redovisningen av studiens empiriska material. Drygt 25 timmars intervjuresultat resulterar i en mängd uppgifter som inte explicit analyseras för att uppfylla studiens huvudsakliga syfte. En del av detta material är dock relevant, inte minst som bakgrund till utsagorna om styrelseordförandens personkontakter i kapitel fyra.

¹⁸ I strikt mening föreligger skyldighet för en av ett politiskt parti nominerad individ, att åta sig ett kommunalt uppdrag. Detta framgår indirekt av KL 4:9 (Gustafsson 1996). I praktiken tillfrågas dock alla och nomineringen sker på frivillig basis.

3.2.1 Uppdraget

Kommunstyrelsens ordförande redogör gärna för sitt uppdrag som kommunalpolitiker. Beskrivningarna rör ämnen som näringslivsutveckling och framtidsvisioner, men främst att styrelseordföranden skall vara 'allmänhetens representant i det kommunala systemet'. Den företrädande funktionen är central och rör företrädesvis två sfärer. Å ena sidan förväntas den ledande kommunalpolitikern vara lojal mot sitt parti, som väljarna lagt sina röster på. Å andra sidan anses den grupp styrelseordföranden skall representera vara samtliga medborgare i kommunen. Därvidlag ser respondenterna på sitt uppdrag på ett något annorlunda sätt än de ser på övriga kommunalpolitikerna. Som innehavare av det främsta lokalpolitiska uppdraget, och därmed enligt många ansvarig för den kommunala verksamheten, vill styrelseordföranden vara en *medborgarföreträdare* snarare än en väljarföreträdare. Kritiken mot rollen som väljarföreträdare är endast aktuell om detta begrepp avser det egna partiets väljare. I den mån även övriga väljare innefattas, det vill säga samtliga som nyttjat rätten att rösta i kommunalvalet, kan rollerna som väljar- respektive medborgarföreträdare betraktas som mer likvärdiga.

Företrädarrollen betonas av respondenterna då deras uppdrag som politiker behandlas på ett tidigt stadium i intervjuerna. Styrningsrollen får betydligt mindre utrymme. Huruvida denna uppfattning får stöd i studien av styrelseordförandens personkontakter framkommer senare i denna uppsats, framför allt i avslutningskapitlet. Konstateras kan dock att respondenterna stärker den övergripande tes som framförs i avsnitt 3.1, att kommunstyrelsens ordförande har jämförelsevis goda förutsättningar att utöva en auktoritativ värdefördelning.

Det är uppenbart att kommunstyrelsens ordförande ägnar mycket tid åt sitt politiska uppdrag. På en direkt fråga om veckoarbetstiden sprids respondenternas svar från 55 till 80 timmar. Fyra respondenter säger sig ha mätt tiden vid flera tillfällen, med ett genomsnittligt resultat mellan 62 och 72 timmar. Även studerade almanackor tyder på långa arbetsdagar. Under den aktuella perioden, totalt elva gånger två veckor, är ingen arbetsvecka kortare än 60 timmar. Noteras bör dock att respondenterna under dagtid utför diverse privatärenden, som det inte finns utrymme för på kvällstid.

En iakttagelse i majoriteten av respondenternas almanackor, är att en bit av tisdag, onsdag eller torsdag eftermiddag bokas utan angivelse av ärende. Avsikten är att få ett antal timmar till att ringa upp personer som hört av sig, gå igenom den post som inte ansetts akut och eventuellt läsa inkomna dokument av olika slag. Förmågan att hålla den bokade eftermiddagen ledig varierar dock, och för de flesta fungerar den som en tid som med kort varsel kan avsättas för ett sammanträffande. Flera av de intervjuer som ligger till grund för denna uppsats genomförs exempelvis under sådan tid.

Avslutningsvis i detta avsnitt kan nämnas att kommunstyrelsens ordförande säger sig avstå från aktivt engagemang i föreningar av olika slag i kommunen. Motivet är primärt att inte riskera en jävssituation, och i detta avseende verkar beslutet klokt. För den respondent som utgör undantaget från denna regel blir medlemskapet, tillika ordförandeskapet, en känslig politisk fråga under perioden direkt efter studiens genomförande. Ett beslut i kommunstyrelsen gällande den aktuella föreningen ogiltigförklaras av länsrätten och en ledamot i styrelsen avgår i protest. Kritiken mot styrelseordföranden är hård, i linje med det övriga respondenter befarar och säger sig vilja undvika. Ett föreningsengagemang på det lokala planet kan följaktligen skapa svårigheter för kommunstyrelsens ordförande i dennes uppdragsutövning. I nedanstående avsnitt behandlas ytterligare omständigheter som kan tänkas leda till konflikter av olika slag.

3.2.2 Kommunalpolitik på heltid – några tänkbara konflikter

”En partigrupp, vare sig det är en nämndgrupp eller fullmäktigegrupp, är ungefär som ett fotbollslag. Några bär det som händer framåt i kraft av kunnsande eller kompetens, några är medelmåttigt bra och gör ett hyfsat jobb, medan några åker med och har faktiskt möjlighet att göra det.”

Samtliga studerade styrelseordförande har under en lång period av sin politiska karriär verkat som fritidspolitiker. Därigenom bör de ha erfarenheter som möjliggör viss jämförelse av förutsättningarna för heltids- respektive fritidspolitiker. Dessutom har de i sina nuvarande uppdrag täta kontakter med politiker ur båda grupperna.

En diskussion kring respondenternas uppfattningar om kommunalpolitik som heltidsuppdrag respektive fritidssysselsättning, och deras syn på respektive grupps funktion i det kommunalpolitiska systemet är därmed relevant. Diskussionen utgör också en inledning på redogörelsen för det empiriska materialet. Utgångspunkten är primärt ett antagande om två olika grupper; heltidspolitiker med övergripande arbetsuppgifter och ansvar samt fritidspolitiker med ledamotsuppdrag i en facknämnd. Utöver dessa kan förekomma exempelvis ledamöter i kommunstyrelsen som är att betrakta som fritidspolitiker, liksom ordförande i arbetsbelastade facknämnder med halv- eller till och med heltidsförordnande. En renodling av gruppernas förutsättningar underlättar dock framställningen och förståelsen av de principiella skillnaderna dem emellan.

Ett tydligt mönster i intervju svaren är att kommunstyrelsens ordförande anser sig ha de roligaste och mest engagerande av kommunens politiska uppgifter. Samtidigt som detta uppfattas som positivt för egen del, ses det som ett potentiellt problem i ett större perspektiv. Bland annat anges det som en viktig orsak till den höga omsättningen inom gruppen fritidspolitiker.

”Jag har väldigt mycket intressanta arbetsuppgifter, men vår organisation borde ta ifrån mig lite av detta och ge det till fullmäktige och andra nämnder som har blivit rena transportkompanierna. Att vi har omsättning på politiker beror på att man sätts som ersättare nånstans och inte känner att det är meningsfullt att arbeta politiskt.”

En helhetssyn över den kommunala verksamheten och en upplevd möjlighet att påverka samhällsutvecklingen, på ett lokalt plan men i ett brett perspektiv, gör att arbetet utan tvekan känns meningsfullt för styrelseordföranden. Den avgörande faktorn är *tiden*. Heltidsförordnandet ger ordföranden möjligheter att samla och sprida information, och att därigenom bli mer insatt i såväl enskilda som övergripande frågor. Det är tydligt att styrelseordföranden anser sig ha goda förutsättningar att utöva både en företrädarroll och en styrningsroll inom ramen för sitt uppdrag. Dessa rollbeteckningar är för övrigt begrepp som flera respondenter använder i sina beskrivningar.

Tidsaspekten är för övrigt framträdande även i respondenternas berättelser om nackdelar med att ha politiken som heltidsuppdrag. Med det breda ansvarsområdet följer att varje sektor av verksamheten och varje enskilt ärende måste ägnas jämförelsevis kort tid. Ordföranden slukas av arbetet och har svårt att fullt ut styra sin dagordning. Dessutom reflekterar flera respondenter över begreppet fritidspolitiker; det är först med det heltidsengagerande ordförandeskapet i kommunstyrelsen som merparten av fritiden faktiskt ägnas åt politik. Ytterligare ett förhållande som i olika hög utsträckning uppfattas som negativt är att arbetet tenderar att bli splittrat.

”Jag skulle vilja jobba enbart med sysselsättningsfrågor och våra lokala företag, men jag har ju all den här andra 'bröten' att jobba med också.”

Styrelseordföranden saknar möjligheten att koncentrera sig helhjärtat på ett färre antal ärenden. I linje med detta är möjligheten att engagera sig i ett enskilt verksamhetsområde den främsta fördelen med att verka som fritidspolitiker. En annan sägs vara att denna grupp inte löper samma risk som heltidspolitiker att bli "en del av den administrativa apparaten, utan kan arbeta med mer integritet". Dessutom hävdar respondenterna att fritidspolitiker bör känna att de som kollektiv kan påverka samhällsutvecklingen på ett lokalt plan och att de är viktiga för den kommunala demokratin. Samtidigt hävdas dock en medvetenhet om, och förståelse för, att den enskilde nämndledamoten kan känna maktlöshet och frustration. Respondenterna säger sig minnas väl när de själva var i den situationen. För den som har ett heltidsarbete vid sidan av politiken kan dessutom pressen från arbetsgivare och arbetskamrater bli stor om det politiska uppdraget innebär att vederbörande i någon utsträckning måste vara ledig från det ordinarie arbetet. Informationsunderläget gentemot de ledande politikerna skapar ett beroendeförhållande till dessa och kräver tålamod hos den nyrekryterade kommunalpolitikern.

"Hamnar du som sista ersättare i en nämnd så är det kanske inte lika stimulerande som att sitta i ett presidium eller ett arbetsutskott. /.../ Det här är ofta unga människor som går in med inställningen att 'nu ska jag förändra världen'. Istället möter dom en trög byråkrati och tjocka buntar med papper att läsa. Det är någon slags initieringsprocess i politiken – politik är ju ett hantverk. Tar dom sig igenom den ekluten så blir dom så småningom ordinarie ledamöter och kanske hamnar i ett presidium."

Avslutningen på ovanstående citat vittnar om en hierarkisk struktur och en förutbestämd karriärväg för den som har tålamod att under en period inneha mindre framträdande politiska uppdrag. Samtidigt uttrycker respondenterna stor förståelse för fritidspolitikerens situation och säger sig känna ett ansvar för att omsättningen på politiker i fullmäktige och nämnder inte blir orimligt hög. Denna stora grupp politiker utgör en viktig bas i det kommunaldemokratiska systemet och en naturlig källa för rekrytering till de mer intressanta och därigenom attraktiva uppdragen. Ordförandenas uppfattningar i dessa frågor påverkar deras partiinterna och parlamentariska kontakter, som behandlas i avsnitt 4.1 nedan. Där framgår dessutom en av de viktigaste orsakerna till fritidspolitikerens betydelse i styrelseordförandens ögon.

I respondenternas beskrivningar av kommunalpolitik som fritidssysselsättning eller heltidsuppdrag framkommer en rad upplevda konflikter. Konflikterna sammanfattas som avslutning på detta kapitel. En första iakttagelse rör den tid en kommunalpolitiker har till sitt förfogande för utövande av det politiska uppdraget; *ju mer tid kommunstyrelsens ordförande kan ägna åt politiska ärenden, desto mindre tid kan ägnas åt ett enskilt politiskt ärende*. Detta följer av att en högre sysselsättningsgrad generellt innebär ett mer övergripande ansvarsområde.¹⁹ I linje med detta följer den andra upplevda konflikten: *ju mer spännande och intressanta arbetsuppgifter för kommunstyrelsens ordförande, desto mindre spännande och intressant sammansättning av desamma*. Båda de inledande konflikterna följer av respondenternas önskan att å ena sidan arbeta med kommunövergripande – enligt egen uppfattning strategiska och policyskapande – frågor och å andra sidan ha tid att engagera sig i enskilda, sektorsspecifika ärenden. De spännande och intressanta uppgifterna i kommunstyrelsen och närliggande organ uppfattas samtidigt som en 'diversehandel' av ärenden.

Även den tredje upplevda konflikten rör den tid som ägnas åt politiken; *ju lägre grad av fritidspolitik, desto mer politik på fritiden*. Respondenterna menar att det är först i samband med att de lämnar uppdragen som fritidspolitiker och åtar sig ett heltidsförordnande, som en betydande del av det som annars skulle betraktas som fritid

¹⁹ Det är rimligt att förhållandet är annorlunda, eventuellt det omvända, för den kommunalpolitiker som på facknämnds nivå får ägna mer tid åt politisk verksamhet.

ägnas åt kommunalpolitik. Bedömningen bygger från respondenternas sida på en jämförelse mellan den tid de för närvarande avsätter för sitt politiska uppdrag och den tid de som fritidspolitiker ägnade åt sitt ordinarie arbete samt det politiska uppdraget.

De två avslutande konflikterna hänger samman genom anknytningen till problematiken kring för- respektive nackdelar med att tillbringa mycket tid i kommunhuset. Den första rör enbart förhållandet till medborgarna: *ju mer tid kommunstyrelsens ordförande är tillgänglig på sin arbetsplats, desto mindre tillgänglig blir denne för kommunens medborgare*. Respondenterna känner i detta avseende två svårförenliga krav från de människor de är valda att företräda. Å ena sidan kräver en fungerande lokal demokrati att medborgarna, företrädesvis per telefon, har möjlighet att nå en företrädare för det politiska systemet under största möjliga del av ordinarie arbetstid. Kommunstyrelsens ordförande känner ett ansvar för detta, dels i egenskap av heltidspolitiker, dels för att det i många fall är den ledande kommunalpolitikern som i allmänhetens ögon är ansvarig för de beslut som fattas i kommunen. Å andra sidan gör tillgängligheten på arbetsplatsen att den direkta kontakten med kommuninvånarna på deras arbetsplatser eller i andra sammanhang minskar. Utifrån utgångspunkten att kommunstyrelsens ordförande i det politiska arbetet förväntas företräda aktuella åsiktsriktningar bland övriga medborgare, innebär ett heltidsförordnande med få kontaktytor bland medborgarna ett potentiellt problem.

Den femte och sista konflikten härrör ur samma svåra avvägning, men resultatet tolkas ur ett något annorlunda perspektiv: *för den främste medborgarföreträdaren i kommunens beslutande organ, är företrädarrollen tydligt oprioriterad*. Valet står i detta fall mellan att ägna tid och kraft åt arbete inom den egna förvaltningen, och därigenom stärka förutsättningarna att utöva en kraftfull styrningsroll, och att via täta medborgarkontakter öka möjligheterna att på ett relevant sätt utöva en företrädarroll. Det är uppenbart att kommunstyrelsens ordförande prioriterar förvaltningskontakterna och därmed sin styrningsroll. Att den ledande kommunalpolitikern ändå ser som sin viktigaste uppgift att företräda kommunens medborgare, tyder på att det finns en lösning på de tänkbara problemen med företrädarrollen. Hur en sådan lösning ser ut bör framkomma i den vidare redovisningen av studiens empiriska material liksom i den avslutande analysen av denna.

4 Styrelseordförandens kontakter

Redovisningen av studiens empiriska material görs per kategori, i fem större delar: kontakter med politiker (partiinterna och parlamentariska), medborgarkontakter, förvaltningskontakter, kontakter utanför kommunen (regionala, statliga och med EU) samt övriga kontakter. Som avslutning på kapitlet presenteras karaktäristika för respektive kategori i schematisk form.

4.1 Kontakter med politiker

4.1.1 Partiinterna kontakter

”Vi har ju våra gruppmöten en gång i månaden. /.../ Det är egentligen ofta de jobbigaste mötena, för dom har ingen respekt för mig. Dom tillåter sig att vara rätt kritiska ibland på interna möten, och det kan vara rätt jobbigt om man inte är förberedd. Det kan komma upp vad som helst.”

Kontakter med personer inom det egna partiet antas utgöra en viktig del av uppdragsutövningen för kommunstyrelsens ordförande. Bland annat visar flera studier att kommunalpolitiker på ett tydligt sätt uppfattar sig som representanter för sitt parti och att rikspartiets utfästelser förväntas styra det politiska arbetet även på kommunal nivå (se exempelvis Jönsson med flera 1995 och Kjellander 1984). Den ideologiska gemenskapen har dessutom blivit allt viktigare för de politiska partierna (Fridolf 1993). Uppgiften som partiföreträdare anses dock vara svår för ett kommunalråd, som kan tvingas till kompromisser med företrädare för andra politiska åsikter och dessutom riskerar att hamna i en svårdefinierad position mellan kommunens administrativa enheter och det egna partiet. Bland annat för att upprätthålla lojaliteten gentemot partiorganisationen kan täta partiinterna kontakter tänkas tjäna som påminnelse och inspirationskälla.

Till de partiinterna kontakterna räknas i denna studie tillfällen då kommunstyrelsens ordförande möter eller på annat sätt har kontakt med enbart medlemmar av sitt politiska parti. De partiinterna kontakterna är trots denna avgränsning omfattande och anses dessutom mycket betydelsefulla. Det empiriska materialet visar att den absoluta merparten av de partiinterna kontakterna sker inom den egna kommunen, vilket framkommer i och påverkar nedanstående redovisning.

En betydande del av de partiinterna kontakterna sker med partikamrater ur *kommunstyrelsen* i allmänhet och dess *arbetsutskott* i synnerhet. Viktiga i detta sammanhang är de regelbundna träffar som föregår mötena med nämnda församlingar. De förberedande mötena sker i relativ tidsmässig anslutning till de ordinarie sammanträdena, ofta dagen innan eller till och med samma dag. Vid förmötena – som normalt pågår i en till två timmar – förväntas styrelseordföranden vara mest insatt i ärendena, vilket förutsätter viss förberedande inläsning av material från politiker och tjänstemän. Förberedelsearbetet är dock knutet till förhållandevis nya ärenden. Utöver nämnda, regelbundna träffar sker en rad mer spontana kontakter med partikamrater på ledningsnivå i kommunen, framför allt med de i vissa kommuner förekommande kommunalråden från ordförandens parti. Respondenterna är relativt eniga i sina beskrivningar av den egna rollen i de partiinterna kontakterna på denna nivå. En viktig uppgift är att ena gruppen. Åsikter och argument skall framkomma och diskuteras, och i förekommande fall skall en eller flera strategier läggas upp inför kommande sammanträden i kommunstyrelsen eller arbetsutskottet.

För styrelseordförandens del utgör kontakterna med det egna partiets ledamöter i kommunstyrelsen ett första steg i en process, i syfte att få en åsikt omsatt i ett politiskt beslut. I de fall denna begränsade grupp inte är av samma uppfattning är möjligheten att med framgång driva frågan vidare i det politiska systemet liten. Är däremot den egna partigruppen i kommunstyrelsen överens, har ett principiellt och praktiskt viktigt steg tagits mot ett positivt beslut i fullmäktige²⁰ (se vidare nästkommande avsnitt om de parlamentariska kontakterna).

En andra grupp av partiinterna kontakter sker med de *nämndordförande* som tillhör styrelseordförandens parti, vilket är i det närmaste samtliga. I några av kontakterna finns en viss regelbundenhet; flera respondenter har månatliga möten med ordförandena för de nämnder som anses mest betydelsefulla för kommunens verksamhet. Vid mötena förekommer ett ömsesidigt informationsutbyte, från styrelseordförandens sida av övergripande karaktär, medan övriga förmedlar en bild av den aktuella situationen i respektive nämnd och förvaltning. En viktig del i informationsflödet från nämndordförande till styrelseordförande rör den allmänna opinionen kring aktuella frågor. Andra kontakter med enskilda nämndordförande sker mer spontant, i de flesta fall på dennes initiativ. Ofta föranleds dessa sammanträffanden av ett i den aktuella facknämnden upplevt behov av ytterligare resurstilldelning till verksamheten, men även rådgivning och förutsägelser om ett specifikt ärendes utgång efterfrågas. Kommunstyrelsens ordförande anger som sin viktigaste uppgift i kontakterna med nämndordförandena, att samordna alla verksamhetsgrenar för att undvika att en nämnds beslut motverkar en annans eller kommunledningens övergripande intentioner. Under den studerade perioden är styrelseordförandenas kontakter med nämndordförandena relativt få och kräver inte speciellt mycket förberedelser. Enligt respondenterna är dessa kontakter betydligt vanligare, och förberedelsearbetet mer omfattande, under det budgetarbete som främst bedrivs under hösten.

Partiinterna kontakter förekommer vidare med det egna partiets *fullmäktigegrupp*. Samlingarna pågår i normalfallet två till fyra timmar och genomförs med samma regelbundenhet som kommunfullmäktige – ungefär ett möte per månad. De flesta respondenter är tillika gruppleddare i respektive fullmäktigegrupp och ser sin primära uppgift i denna på ett sätt som liknar det i kontakterna med partikamraterna i kommunstyrelsen. Styrelseordföranden och övriga i partiet med övergripande arbetsuppgifter och ansvar önskar information om, och synpunkter på, den politik som förs och den verksamhet som bedrivs inom mer sektorsspecifika områden. En intressant del i kontakterna mellan kommunstyrelsens ordförande och fullmäktigegruppen rör förmelingen av frågor och synpunkter från allmänheten. Som behandlas i föregående kapitel, är en av fritidspolitikernas främsta tillgångar den vardagliga kontakt de i normalfallet har med människor utanför det politiska systemet. Analogt anses en av de stora bristerna med att förordna politiker på heltid vara avsaknaden av sådana kontakter på ett naturligt sätt.

Vidare är ordförandens uppgift att till övriga sprida utvalda delar av den information och kunskap denne erhåller i egenskap av heltidspolitiker.

“Det är klart att jag är mer insatt. Som ordförande gör jag en värdering. /.../
Jag kan inte informera om allt. Jag kan inte lyfta alla till min kunskapsnivå,
det går inte.”

²⁰ Detta är ett tydligt exempel på när resonemangen om partiinterna kontakter är något olika beroende på respondenternas partitillhörighet och den parlamentariska situationen i respektive kommun. I nio av elva studerade fall representerar styrelseordföranden det största partiet i kommunen och är i normalfallet endast beroende av stöd från ytterligare ett parti för att få igenom ett beslut. För två av de moderata ordförandena är dock situationen något annorlunda. Processen för att omsätta en åsikt till beslut och implementering utökas i dessa fall med ett steg, förankring i en gemensam borgerlig partigrupp, men den principiella och praktiska betydelsen av att den partiinterna gruppen är enig är densamma.

Att ens försöka föra all information vidare är både omöjligt och onödigt, varför den viktigaste uppgiften inför ett möte med fullmäktigegruppen är att avgöra vilken kunskap som är relevant för övriga deltagare. I informationsspridningen ingår även att förankra den lokala partiledningens ståndpunkter i specifika ärenden. Att få en uppfattning förankrad i den egna fullmäktigegruppen kan ses som ytterligare ett steg i den process vars inledning beskrivs ovan i diskussionen kring kontakterna med det egna partiets ledamöter i kommunstyrelsen.

Mötena med fullmäktigegruppen ses som ett effektivt verktyg i strävan att få den stora gruppen fritidspolitiker mindre avskärmd från det som sker på kommunövergripande nivå. Många intervjuvar är som tagna ur Förtroendeuppdragsutredningens slutbetänkande och deras normativa tankar kring förhållandet mellan heltids- och fritidspolitiker.

”Ett bra kommunal- eller landstingsråd agerar så att också suppleanten i kulturnämnden oberoende av kön och ålder känner sitt värde och sin plats i helheten.”

(SOU 1989:108, sidan 51)

Genom att partiets fullmäktigeledamöter får tillfälle att på ett mer informellt sätt träffa de främsta företrädarna för partiet på lokal nivå, ställa frågor och presentera synpunkter, skall en ökad känsla av delaktighet i det kommunalpolitiska arbetet erhållas.

”Det är det som är en gruppledares uppgift, att få de här människorna [fritidspolitikerna] att öppna sig och våga säga sin mening.”

Viss inblick i vad som sker utanför fullmäktige anses viktigt för den stora gruppen fritidspolitiker. Därför samlar flera av respondenterna samtliga personer inom sitt parti med fullmäktige- eller nämnduppdrag till möten för informationsspridning. Bortsett från de delar av fullmäktigeuppdragets aktiviteter som består av förberedelser inför ett specifikt möte, fyller de båda sammanslutningarna i hög utsträckning samma funktion. Styrelseordförandens roll vid de numerärt omfattande samlingarna är till stor del att ena och, i vissa fall genom sin blotta närvaro, entusiasmera övriga aktiva partimedlemmar. Ordföranden förväntas vara ordentligt påläst, men då de flesta frågor rör ärenden som denne själv initierat eller behandlat i flera omgångar är förberedelsestiden i normalfallet förhållandevis kort.

Av de partiinterna kontakterna är de med partikollegorna i kommunstyrelsen, nämndordförandena och fullmäktigegruppen dominerande, både i respondenternas almanackor och deras egna beskrivningar. Till dessa kontakter kommer dock regelbundna, men ej så frekventa, möten med *partiorganisationen* på lokal, regional eller rikstäckande nivå. Ett konkret exempel på detta är att flera av de socialdemokratiska respondenterna under den studerade perioden tillbringar en helg på partiets kongress i Stockholm. I övrigt är en stor del av partiarbetet förlagt till lördagar, bland annat därför att partierna inte anser sig ha ekonomiskt utrymme att ersätta förlorad arbetsinkomst. Utöver de organisatoriska frågor som behandlas liknar partimötena de enande och entusiasmerande möten som behandlas ovan. En utbredd oro bland ledande lokala politiker rör en upplevd koncentration av uppdrag till redan aktiva i respektive parti (jämför bland andra Fridolf 1993). I viss mån bekräftas farhågorna av studerade styrelseordförande, och en viktig uppgift anses vara att via allmänna medlemsmöten engagera fler till politiska uppdrag. Däremot varierar rollen för kommunstyrelsens ordförande på olika nivåer i den interna organisationen; ju mer lokal avdelning av partiet, desto mer framträdande roll. Till rikspartiets kongress åker exempelvis merparten av de socialdemokratiska styrelseordförandena för att lyssna på föredragningar och träffa partikollegor från övriga delar av landet, inte som aktiva ombud. Gemensamt är dock att dessa sammankomster, oberoende av nivån, kräver relativt lite förberedelsearbete.

Sammantaget kan en rad karaktäristika urskiljas i styrelseordförandens partiinterna kontakter. En sådan är *regelbundenheten* i kontakterna; en betydande del av dem sker enligt ett schema för minst ett år framåt. En annan är att det i hög utsträckning handlar om *förberedande verksamhet* inför sammankomster i parlamentariskt sammansatta organ såsom kommunstyrelsen och -fullmäktige. För styrelseordförandens del är uppgiften ofta att genom sin närvaro och ett aktivt engagemang *entusiasmera* såväl de redan aktiva fullmäktige- och nämndledamöterna som de partimedlemmar som ännu inte åtagit sig politiska uppdrag i kommunen.

Ett tredje utmärkande drag för styrelseordförandens partiinterna kontakter är ambitionen att *samordna* partiets politik och verksamhet mot ett gemensamt övergripande mål. Om ett sådant mål inte finns skall samordningen driva verksamheten i en riktning som överensstämmer med styrelseordförandens ambitioner. Svag eller obefintlig central styrning av politiker i fullmäktige och nämnder med alltför sektorsspecifika intressen är därmed ett problem. I egenskap av enda eller en av få heltidspolitiker i kommunen förväntas styrelseordföranden dessutom vara *väl förberedd* i de flesta partiinterna kontakter, vare sig de sker på dennes eller motpartens initiativ. Detta uppfattas dock inte som något stort problem av respondenterna, då de flesta diskuterade frågor redan behandlats i sammanhang där de varit aktiva. Mest förberedelser krävs inför kontakterna med partigruppen i kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott, vari sannolikheten att ett ärende behandlas för första gången är större. Dessutom är betydelsen av en lyckosam förankring störst i dessa kontakter.

Styrelseordförandens motiv för ett engagerat agerande i de partiinterna kontakterna kan primärt ses ur två perspektiv. För det första säger sig respondenterna känna ett ansvar för att kunskaps- och intresseglappet mellan de ledande politikerna och den stora gruppen fritidspolitiker inte blir för stort. En väl avvägd mängd relevant information förväntas därför ge de sistnämnda en ökad *känsla av delaktighet* även i det mer långsiktiga sektorsövergripande beslutsfattandet. Kontinuitet i partigruppen underlättar dessutom förankringen av ärenden, men framför allt av den egna auktoriteten. Färre avhopp och en ökad vilja att åta sig uppdrag inom partiet kan också trygga återväxten av heltidspolitiker. För det andra är kommunstyrelsens ordförande medveten om sin *beroendeställning* gentemot sina partikollegor inom den egna kommunen. Som framgår av diskussionen i föregående kapitel har styrelseordföranden genom sin position goda förutsättningar att utöva den för en ledande politiker avgörande styrningsrollen. Med ett starkt stöd från partikamrater i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och övriga nämnder har styrelseordföranden normalt en stark position och ett fördelaktigt utgångsläge för utövandet av denna roll.

Avsaknad av sådant stöd minskar dock drastiskt ordförandens inflytande över den förda politiken och äventyrar på sikt dennes position både i partiet och kommunens parlamentariska organ. De partiinterna kontakterna syftar således inte enbart till att göra det politiska arbetet roligare och mer intressant för den stora gruppen fritidspolitiker, utan i minst lika hög grad till att säkra den egna positionen och möjliggöra ett fruktbart utövande av en *styrningsroll*. Att de partiinterna kontakterna visar sig ha betydelse även för utövandet av en företrädarroll behandlas i uppsatsens avslutande kapitel.

4.1.2 *Parlamentariska kontakter*

”Om jag har bestämt mig så kan jag konsekvent lägga alla argument. Då vet jag ju att KS Au [kommunstyrelsens arbetsutskott], det är fyra personer till, dom kommer att gå med mig. Har dom gått med så kommer nog kommunstyrelsen med. Går KS med går nog fullmäktige med. Vi har den mekaniken som kan utnyttjas eller missbrukas i det demokratiska systemet.”

Till kategorin parlamentariska kontakter räknas i denna studie de där kommunstyrelsens ordförande möter eller på annat sätt har kontakt med ledamöter i den egna kommunens parlamentariska organ, såsom kommunfullmäktige, kommunstyrelse och övriga nämnder. Styrelseordföranden har genom sin position jämförelsevis goda möjligheter att få gehör för sina åsikter i det lokala politiska systemet. Avslutningen på föregående avsnitt implicerar dock att styrelseordförandens partiinterna kontakter är av avgörande betydelse för dennes möjligheter att försvara sin position i de parlamentariska organen och därmed att påverka den förda politiken. Ett kraftfullt agerande i det politiska systemet är normalt beroende av stöd från något eller några andra partier, men en förutsättning för detta anses vara att kollegorna inom det egna partiet går på styrelseordförandens linje i flertalet ärenden.

Styrelseordförandens kontakter i det parlamentariska systemet är på ett tydligt sätt koncentrerat till ett mindre antal personer i kommunens *politiska ledning*. I denna har kommunstyrelsens ordförande och övriga kommunalråd en central funktion. Koncentrationen i kontakterna avser antal tillfällen, spenderad tid och upplevd betydelse av kontakterna. Respondenterna bekräftar och uppmuntrar därmed den uppdragskoncentration som de själva, enligt resonemanget i föregående avsnitt, anser vara en fara för det demokratiska systemet på lokal nivå. Problemet är dock svårlöst och sannolikheten att åtgärder kommer att vidtas mot detta verkar liten. De praktiska fördelarna med att den politiska makten är samlad till en mindre grupp personer är betydande. Hur maktkoncentrationen faktiskt utnyttjas av kommunstyrelsens ordförande framkommer delvis nedan men även i uppsatsens slutkapitel.

De i särklass viktigaste kontakterna bland de parlamentariska är de med kommunstyrelsens *vice ordförande*, som i tio fall av elva är hel- eller deltidsförordnat oppositionsråd. Styrelseordförandens och oppositionsrådets tjänsterum är vanligtvis placerade i närheten av varandra och spontana möten dem emellan är vanligt förekommande. Till dessa kommer även en rad regelbundna inplanerade möten, dels där de båda möts i egenskap av företrädare för respektive parti- eller blockgrupp i kommunstyrelse eller fullmäktige, dels där duon i några kommuner utgör ett specifikt organ, vanligtvis benämnt styrelsens *presidium*. Distinktionen mellan det som behandlas på möten där styrelseordföranden och vice ordföranden utgör ett formellt, beslutsfattande organ och på de där samma personer träffas utan sådana befogenheter är dock svår. De frågor som för tillfället är mest aktuella diskuteras kontinuerligt med oppositionsrådet vid de tillfällen det anses nödvändigt.

Ett av styrelseordförandens viktigaste mål med sina parlamentariska kontakter är att *undvika överraskningar*. Denna strävan tydliggörs i kontakterna med vice styrelseordföranden. Mötena består ofta av avstämningar, där båda parter redogör för åsikter och diskussioner i respektive styrelse- eller fullmäktige-grupp. Förhandlingar förs utifrån dessa ståndpunkter och vid behov tar båda med sig förslag till kompromisser till respektive partigrupp. Om kommunstyrelsens ordförande redan inledningsvis eller efter argumentation har oppositionsrådets stöd för en ståndpunkt, är mycket vunnet i strävan att få ett beslut fattat i önskvärd riktning. Därför kommer en förankringsprocess som beskrivs i diskussionen kring styrelseordförandens partiinterna kontakter att pågå parallellt i de parlamentariska kontakterna. Denna parallella process beskrivs av flertalet respondenter, även om en respondent vill tona ner behovet och betydelsen av sådan påverkan.

”Jag brukar säga att demagogin minskar med kvadraten på avståndet räknat från riksdagens talarstol. Det är inte mycket politik i latrintaxans storlek. I kommunalpolitiken handlar det ju ofta om att hitta en bra lösning på ett problem som alla anser är ett problem. Så resonerar man sig fram.”

I den mån ovanstående citat speglar några av respondenternas syn på den kommunalpolitiska vardagen, kan detta ses som ett tecken på den ledande politikerns känsla av

kontroll över förankringsprocessen. I takt med att den egna partigruppen blir informerad, övertygad och enad bearbetas övriga personer i de politiska organen, företrädesvis i hierarkisk ordning. I nämnda process får därmed kontakter med kommunstyrelsens vice ordförande avgörande betydelse. I de fall kommunens två ledande politiker med olika partipolitisk inriktning är överens i en specifik fråga, är förutsättningarna goda att ärendet når en för dessa önskvärd utgång.

Ovan nämns att kontakter med enbart oppositionsrådet samtidigt kan utgöra ett sammanträde med kommunstyrelsens presidium. I flera fall består detta inflytelserika beredande organ även av styrelsens andre och eventuellt tredje vice ordförande, men ordförandens agerande och avsikten med detta liknar även i dessa fall i hög grad det beskrivna.

Av respondenternas almanackor och egna berättelser framgår att både frekvensen och engagemanget i de parlamentariska kontakterna följer ett tydligt hierarkiskt mönster. Ett resultat av detta är att mindre grupper eller enskilda personer prioriteras i den pyramidformade hierarkin; idéer och konkreta förslag förväntas få störst genomslagskraft då de sprids till ledamöter i parlamentariska organ via respektive partis främste företrädare på det lokala planet. Det är mer praktiskt, effektivt och inte minst politiskt accepterat att som styrelseordförande söka påverka övriga kommunalråd, än att ta motsvarande kontakter med enskilda ledamöter representerande andra partier än det egna.

”Då får man ministerstyre. Då springer jag ju förbi det politiska systemet, och det passar jag mig noga för.”

Observera att ovan citerade respondent använder termen 'ministerstyre' för direkt påverkan en bit ner i den politiska hierarkin, inte för påverkan på enskilda tjänstemän. Att 'springa förbi det politiska systemet' betyder inte att förbise de politiska organen, utan att inte följa de politiska partiernas hierarkiska struktur. Ett tydligt exempel på denna hierarkiska och individorienterade prioritering är de täta kontakterna med kommunstyrelsens vice ordförande. Ett annat är den vikt som läggs vid möten med styrelsens *arbetsutskott*, vari posterna som ordförande respektive vice ordförande fördelas som i kommunstyrelsen. Den numerära storleken på detta organ varierar från tre till fem ledamöter, det vill säga presidiet kompletterat med någon eller några personer. Mötena kännetecknas dels av att vara regelbundna och följa ett årslångt schema, dels av att ofta vara långa – ibland hela arbetsdagar. Utöver redan planerade möten förekommer i undantagsfall sådana med kortare varsel, påkallade av plötsligt uppkomna situationer och behov av snabba beslut.

Enligt respondenterna är det till denna begränsade församling den egentliga politiska makten i respektive kommun är koncentrerad. Det är mot en sådan bakgrund intensiteten i styrelseordförandens förberedande arbete i de partiinterna och de parlamentariska kontakterna skall ses. En väl genomförd förankring hos arbetsutskottets ledamöter från det egna partiet liksom dess vice ordförande skapar en god grund för beslutsfattande. I de fall någon av dessa personer har en avvikande uppfattning minimeras dessutom risken att detta kommer som en överraskning vid beslutstillfället. Kommunstyrelsens ordförande vill, och måste i viss mån, vara säker på att inte förlora en votering i styrelsen eller dess arbetsutskott. Beroende på ärendets karaktär och principiella betydelse för styrningen av kommunen, kan en sådan motgång äventyra styrelseordförandens position och möjlighet att fortsättningsvis påverka den politiska utvecklingen på denna nivå.

Till arbetsutskottets möten kallas ofta en eller flera föredragande tjänstemän från den kommunala förvaltningen. I andra fall, då utskottet tillika utgör kommunens

bolagsdelegation, medverkar representanter från något eller några kommunala bolag.²¹ Syftet med att bjuda in en icke-politisk företrädare är i normalfallet att få en redogörelse för situationen inom en förvaltning eller ett bolag, alternativt att erhålla ett utlåtande i ett specifikt ämne eller ärende. I egenskap av ordförande i arbetsutskottet, är respondenternas uppgift vid samlingarna att leda en eventuell utfrågning av den inbjudna tjänstemannen och att sedermera sammanställa gruppens intryck inför ett kommande beslut. I något fall utgör dessutom arbetsutskottet styrelse i något eller några av kommunens bolag, varvid verkställande direktör eller annan tjänsteman kan komma att delta i hela eller delar av mötet. Gemensamt för möten med kommunstyrelsens arbetsutskott och några av de mer formella kontakterna med enbart vice ordföranden, är att de kräver viss förberedelse i inledningsskedet av ett ärende. I strävan att undvika överraskningar i de parlamentariska organen ingår att vara bra förberedd, varför det händer att söndag eftermiddag ägnas åt inläsning av dokument och förberedelser i övrigt.

En typ av kontakter som till sammansättningen av personer liknar ett arbetsutskott med en inbjuden tjänsteman, är styrelseordförandens regelbundna möten med resten av den så kallade *kommunledningen*. Mötena är vanligtvis av informativ karaktär. I flera studerade kommuner samlar ordföranden övriga kommunalråd och kommundirektören under en till två timmar varje måndag morgon. Syftet med dessa möten är att få en avstämning bakåt och planering framåt i tiden. Vanligtvis får både den politiska och den administrativa ledningen ett antal inbjudningar till evenemang av olika slag, och en fördelning av dessa sker för en längre period.

Vetskapen om kommunledningens möten är spridd bland kommunens anställda och framställningarna att få närvara är många. Av företrädare för en förvaltning eller mindre enhet ses deltagande vid ett sådant möte som den enda möjligheten att under mer informella former presentera problem och önskemål inför samtliga ledande politiker och den högste tjänstemannen. Med informaliteten i kommunledningsmötet följer att respondentens roll blir något mindre tydlig. Det finns dock en ofta outtalad förväntan från omgivningen på att styrelseordföranden leder och driver de möten denne medverkar vid. Det är ett ansvar respondenterna verkar ta och dessutom uppskatta.

Nästa steg i hierarkin bland de rent parlamentariska organen utgörs av *kommunstyrelsen*, genom vilken respondenternas position i det kommunalpolitiska systemet definieras. Då styrelsen utöver kommunens heltidsförordnade politiker även består av fritidspolitiker, krävs att dess sammankomster är bokade för en längre tid liksom att de ärenden som eventuellt skall diskuteras och sedermera fattas beslut i är väl förberedda. Beredningen sker delvis genom tjänstemannaorganisationens försorg, men som behandlas ovan är även styrelseordföranden i hög grad involverad i detta förfarande. När ett ärende når kommunstyrelsen är ordförandens uppfattning oftast förankrad i den egna partigruppen inför arbetsutskottet, i arbetsutskottet och i partigruppen inför styrelsesammanträdet. Dessutom görs ofta försök att, via det ledande oppositionsrådet, övertyga oppositionens företrädare i kommunstyrelsen om den egna ståndpunktens relevans. I de fall förankringsprocessen misslyckas i något steg anses en rutinerad politiker ändå kunna driva igenom frågan eller föra bort ärendet från dagordningen. Kommunstyrelsens ordförande blir oberoende av resultatet inte överraskad av ett ärendes utgång, och har samtidigt en mängd tillfällen att undvika en förtroendeskadande förlust när ärendet väl når fram till beslut. Det är uppenbart att kontakterna med kommunstyrelsen fokuserar formellt beslutsfattande – företrädesvis på ordförandens villkor.

Det månatliga sammanträdet med *kommunfullmäktige* fyller en något splittrad funktion i styrelseordförandens parlamentariska kontakter. Å ena sidan är fullmäktige

²¹ Detta är ett exempel på när gränsdragningen mellan parlamentariska kontakter och förvaltningskontakter är oklar. Eventuellt är mötet att betrakta som flera olika kontakter, men här berörs primärt kontakten med övriga politiker.

som högsta beslutande organ i kommunen ofta en konfirmerande del i den process som drivs i syfte att få en idé omsatt till beslut och sedermera genomförd i organisationen. Därvidlag utgör kommunens enda direkt folkvalda organ en maktfaktor som inte bör ignoreras. Å andra sidan behöver den styrelseordförande som utför ett gediget arbete i ovan behandlade förankringsprocesser normalt inte vara orolig för ett ärendes utgång. Enstaka ledamöter eller partier som varit svåra att övertyga under processen kan vilja diskutera och argumentera i ärendet, men detta uppfattas snarast som ett sätt att profilera sig själv eller partiet gentemot potentiella väljare. Styrelseordföranden medverkar pliktfullt i sammanträdet, som enligt en respondent primärt syftar till "att ge offentlighet åt beslutsfattandet", men ägnar ingen tid åt egentliga förberedelser.

"Det är väl ingen hemlighet ... det är sällan jag läser handlingarna explicit före fullmäktige. Jag har ju följt ärendena hela vägen."

Förberedelsearbetet ligger i den ofta långa förankringsprocess som föregår ett sammanträde i fullmäktige, både i de partiinterna och de parlamentariska kontakterna men även till viss del i de förvaltningskontakter som behandlas i avsnitt 4.3.2 nedan. Trots omfattande arrangemang i syfte att undvika överraskningar och en i formell mening anonym roll i fullmäktigeförsamlingen, krävs att styrelseordföranden är koncentrerad under hela sessionen på ett sätt som inte är självklart för övriga ledamöter.

"Som kommunstyrelsens ordförande så har du en viktig roll att spela. Det är mig alla hackar på. Det är jag som ska svara på frågor även om det inte borde vara det. Du kan aldrig slappna av på ett fullmäktigesammanträde, utan måste hela tiden vara mycket alert och lyssna på vad som sägs."

Diskussionen ovan kring styrelseordförandens parlamentariska kontakter rör i första hand sammanslutningar där denne deltar som beslutsfattare, företrädesvis i egenskap av ordförande. Organen är högt placerade i den lokalpolitiska hierarkin och tydligt prioriterade av respondenterna. För att åstadkomma en mer komplett bild av denna kategori av kontakter, bör även nämnas kommunens sektorsspecifika *facknämnder*. I föregående avsnitt berörs styrelseordförandens kontakter med ordföranden i dessa nämnder, i de fall de två tillhör samma politiska parti. Till kategorin parlamentariska kontakter räknas de tillfällen då ytterligare någon eller några ur nämnden är närvarande. Under den studerade perioden är sådana kontakter få. De som trots allt förekommer koncentreras till nämndernas presidier, primärt de i respondenternas ögon mest betydelsefulla nämndernas. Någon eller några gånger per år inbjuds samtliga nämndpresidier till ett möte med kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott, varvid politikerna med ett övergripande ansvar önskar sprida en enhetlig bild av en allmän eller en specifik situation. Även enskilda nämndpresidier bjuds in, men denna verksamhet är enligt respondenterna tydligt koncentrerad till höstens budgetarbete. Utöver explicita diskussioner kring budgeten får övriga ekonomiska frågor stort utrymme i kontakterna med företrädare för enskilda nämnder. Karaktäristiskt för dessa kontakter är att de normalt sker i grupp – styrelsen, arbetsutskottet eller presidiet – och att respondenterna därmed innehar den ledande roll som förväntas av dem som ordförande.

En sammanfattning av styrelseordförandens parlamentariska kontakter, präglas av den *förankringsprocess* denne driver i syfte att maximera sitt inflytande över den politik som förs i kommunen. Processen följer ett hierarkiskt mönster som innebär, dels att den i varje ärende initieras i toppen av den politiska hierarkin, dels att frekvensen och intensiteten i kontakterna är högre ju längre upp i hierarkin styrelseordföranden verkar. Vid de tillfällen kontakter tas med enskilda politiker eller hela parlamentariska organ på lägre nivå i den kommunala hierarkin, sker detta vanligtvis tillsammans med övriga ledamöter i arbetsutskottet eller hela styrelsen.

Prioriteringen av kontakter med ett fåtal personer speglar samtidigt den *uppdragskoncentration* som föreligger på det lokalpolitiska planet. Koncentrationen uppfattas å ena sidan som ett problem, dels för att flertalet lokala politiker hamnar utanför denna grupp med stora påverkansmöjligheter och även i övrigt intressanta arbetsuppgifter, dels för att de uppdragstyngda politikerna har svårt att få tiden att räcka till. Å andra sidan ses koncentrationen som en möjlighet att genom relativt små praktiska arrangemang nå och samla en tillräcklig mängd, och inte minst för ändamålet rätt, personer för att snabbt få ett ärende diskuterat och ett beslut fattat.

Genom sin position känner styrelseordföranden en förväntan från övriga deltagare att *leda* i princip samtliga möten som arrangeras politiker emellan, även om detta inte alltid är det självklara. Undantaget är sammanträden med fullmäktige, där styrelseordföranden formellt har en vanlig ledamotsplats men i egenskap av högste politiskt ansvarig i kommunen förväntas känna till de flesta ärenden från grunden. Ingen annan fullmäktigeledamot erhåller så många direkta frågor som styrelseordföranden, vilket innebär ett krav på koncentration och *uppmärksamhet* under de vanligtvis långa sessionerna. Vid de samlingar respondenterna leder har de dessutom till uppgift att fortlöpande sammanställa de intryck och åsikter som finns i gruppen – ett bra verktyg i nämnda förankringsprocess. Liksom de partiinterna kontakterna präglas de parlamentariska till stor del av *regelbundenhet*; många möten återkommer varje vecka eller månad och följer i stort ett fastlagt schema. Att i förväg veta, och i hög utsträckning själv styra, när ett ärende kommer att behandlas gör en välplanerad förankringsprocess ytterst verkningsfull.

Kontrollen över dagordningen och övriga politikernas uppfattningar och argument anses vara värdefulla faktorer i strävan att maximera sitt inflytande över den förda politiken. En annan är styrelseordförandens ambitioner och möjligheter att *undvika överraskningar*, och att i förekommande fall styra dem till inledningen av processen där de fortfarande är möjliga att bearbeta. Att förlora en votering i en viktig fråga kan – beroende på förhållandena i övrigt – äventyra ordförandens fortsatta politiska karriär, varför denne på olika sätt försäkras om att så inte blir fallet. Kommunstyrelsens ordförande har en avsevärd makt över den politiska processen i kommunen, inte minst genom att i hög grad kunna bestämma vad som kommer upp, och inte kommer upp, på styrelsens dagordning. En förutsättning för maktutövningen är ett stort förtroende hos övriga politiker i kommunen, vilket respondenterna i allmänhet anser sig ha.

Avslutningsvis kan nämnas det inbördes förhållandet mellan det som karaktäriserar de partiinterna respektive parlamentariska kontakterna. Den förankringsprocess som berörs vid flera tillfällen pågår parallellt i båda kategorierna. Samtidigt utgör många enskilda partiinterna kontakter en nödvändig förberedelse för att kunna verka på motsvarande nivå i de parlamentariska kontakterna, och viss framgång i de förstnämnda är en förutsättning för att gå vidare med ett ärende. Svagt eller uteblivet stöd från det egna partiets medlemmar kan drastiskt minska styrelseordförandens handlingsutrymme i kommunens parlamentariska organ. Därför är de partiinterna kontakterna av avgörande betydelse för respondenterna. Detsamma gäller i stort de parlamentariska kontakterna, vari styrelseordföranden skall omsätta idéer till politiska beslut.

4.2 Medborgarkontakter

”Folk tror gärna att de får igenom vad som helst, bara de ringer högsta personen i kommunen. Ibland får de ju rätt.”

Kommunalpolitiker är valda att på lokal nivå företräda samtliga medborgare. Medborgarkollektivet avgör också indirekt vem som innehar positionen som kommunstyrelsens ordförande. Dessutom är kontakter med medborgarna nödvändiga för att utöva en komplett företrädarroll. Det är bland annat mot denna bakgrund kategorin

medborgarkontakter antas ha ett betydelsefullt utrymme i styrelseordförandens uppdragsutövning. Av intervjuerna framgår dessutom att de medborgare som har synpunkter eller frågor kring den kommunala verksamheten, primärt önskar framföra dem till kommunstyrelsens ordförande. Under den studerade perioden är dock medborgarkontakterna få. En tänkbar orsak till detta är att studien behandlar styrelseordförandens personkontakter två och ett halvt år före ordinarie kommunalval. I den mån en viktig målsättning med medborgarkontakterna är att maximera det egna partiets andel av väljarnas röster, är den förhållandevis låga frekvensen och intensiteten i medborgarkontakterna mindre uppseendeväckande.

De medborgarkontakter som framkommer är främst av tre slag. I ovanstående citat antyds att telefonsamtal är den väg kommunens medborgare i första hand försöker nå kommunstyrelsens ordförande. Då styrelseordföranden sällan är helt ledig på sitt arbetsrum går samtalen till dennes sekreterare, som oftast försöker övertyga den som ringt om att kommunstyrelsens ordförande inte är rätt person att delge sina synpunkter. En sekreterare med förmåga att styra de samtal som är möjliga till handläggande tjänstemän eller deras chefer, anses outhärlig. I de fall detta inte är möjligt eller önskvärt blir följden att styrelseordföranden avsätter viss tid åt att ringa upp de som lämnat meddelande. Telefonsamtal med medborgare rör i regel synpunkter eller önskemål i specifika frågor eller ärenden.

Den andra återkommande kontakten med kommunens medborgare sker vid de av flera kommuner arrangerade kommunalstämorna. Stämmorna genomförs på kvällstid, inte sällan i en skola eller liknande lokal vartill inbjudan sker via lokala tidningar och utskick till hushållen i den berörda kommunen. I normalfallet deltar flera kommunalråd och eventuellt någon nämndpolitiker eller tjänsteman som berörs av en på förhand specificerad frågeställning. Styrelseordförandens roll vid kommunalstämman är att leda mötet, fördela inkomna frågor mellan kommunens representanter och i hög utsträckning också besvara sådana. Mötet kan även användas för att sprida information i ärenden som rör den aktuella kommunen. Kommunalsstämmor ses i de kommuner de tillämpas som en möjlighet att träffa medborgare, men samtidigt uppfattar respondenterna att det är en begränsad grupp personer som kommer till varje möte och ofta ställer frågor inom ett snävt, för den enskilde individen intressant område. Den absoluta majoriteten av befolkningen är svår att nå med denna typ av sammankomster.

Detsamma gäller det tredje sättet att få kontakt med kommunens medborgare: stormöten kring ett aktuellt projekt, exempelvis planer på att bygga en bro eller att avveckla verksamheten vid ett daghem. Från kommunens sida kommer vanligtvis kommunstyrelsens ordförande, ansvarig nämndordförande och handläggande tjänstemän. Inför dessa möten, som har karaktären av informations- och frågestund, förväntas även styrelseordföranden vara insatt i ärendets detaljer. Därför kräver de flesta stormöten med allmänheten viss förberedelse.

Till nämnda tre kategorier av återkommande medborgarkontakter, kan läggas mer spontana besök av exempelvis skolelever som önskar se hur kommunens politiker arbetar, eller – i många fall uppretade – kommuninvånare med synpunkter i ett specifikt ärende. De sistnämnda besöken behandlas på samma sätt som motsvarande telefonsamtal. Styrelseordförandens sekreterare uppmanar i första hand personen ifråga att tala med ansvarig nämndpolitiker eller tjänsteman. Enligt respondenterna är det dock vanligt att besökaren insisterar på att få träffa den ytterst ansvarige politikern, som förväntas ha störst möjligheter att påverka ärendets utgång. I den mån styrelseordföranden kan avsätta tid för ett sammanträffande inhämtas detaljerna i ärendet från berörd nämnd, förvaltning eller bolag. Detta sker dock oftare i efterhand, då möten av detta slag dels i regel är hastigt uppkomna, dels för respondenternas del handlar om att lyssna snarare än att diskutera.

Sammantaget präglas styrelseordförandens medborgarkontakter under den studerade perioden – tidsmässigt långt från kommande val – av att vara förvånansvärt få och lågt prioriterade, i någon mån regelbundet återkommande och i övriga fall initierade av motparten i kontakten. Avslutningsvis bör observeras en respondent som påtalar betydelsen av att själv initiera kontakter med kommunens medborgare.

”Människor i gemen tror inte att det går att påverka politiker, men det beror ju på hur politikerna fungerar. Sitter man här inne i rådhuset hela tiden och inte har kontakt med människor, så blir det ju det här med politikerförakt, en speciell inställning mot politiker.”

I citatet ovan aktualiseras en av konflikterna i avsnitt 3.2.2: ju mer tid kommunstyrelsens ordförande är tillgänglig på sin arbetsplats, desto mindre tillgänglig blir denne för kommunens medborgare. Utifrån antagandet att de bland medborgarna aktuella åsiktsriktningarna är av betydelse för styrelseordförandens uppdragsutövning, innebär ett heltidsförordnande med få naturliga kontaktytor mot allmänheten ett problem. Utan en hög grad av medborgarkontakter blir en naturlig frågeställning, dels vilka värden som fördelas i samhället, dels i vilken grad fördelningen uppfattas som auktoritativ. En del av lösningen på detta problem står att finna i de partiinterna kontakterna, där information av olika slag utbyts mellan heltids- och fritidspolitiker. I avslutningskapitlet preciseras dessutom hur den politiska rollutövningen sker kollektivt snarare än individuellt.

4.3 Ska tjänstemännen styras?

4.3.1 Har kommunstyrelsens ordförande makt?

”Det här med makt ... man kanske skulle vilja ha det, för demokratin har ju sina baksidor också. Tyvärr lägger sig många människor i utan att dom vet vad dom pratar om. Det hade varit mycket enklare att lösa det själv.”

En genomgång av huruvida kommunstyrelsens ordförande anser sig ha makt över vad som sägs, beslutas och genomförs i respektive kommun, måste inte göras i anslutning till dennes förvaltningskontakter. Styrelseordförandens eventuella maktposition berör de flesta kategorier av kontakter som behandlas i denna uppsats, främst de inom kommunen. Som framgår av diskussionen nedan är det dock förhållandet till kommunens tjänstemän som i flertalet fall avses då respondenterna beskriver sina möjligheter att påverka den verksamhet som bedrivs eller skall komma att bedrivas i kommunen. Observeras bör att någon analys inte görs av huruvida kommunstyrelsens ordförande har eller utövar makt, utan endast respondenternas uppfattningar om sin egen position och förmåga. Därför förs inte heller någon diskussion om olika aspekter av makt och maktbegreppet, utöver de som eventuellt tas upp av respondenterna i intervjuerna. Deras definition av makt är följaktligen i fokus.

När det gäller styrelseordförandens inställning till sin egen makt över vad som sker i kommunen, utkristalliserar tre huvudsakliga uppfattningar. Den *första* präglas av en försiktighet med att använda begreppet 'makt', men samtidigt en medvetenhet om de stora påverkansmöjligheter som är förknippade med uppdraget som styrelseordförande. Enligt den *andra* uppfattningen är maktaspekten en självklar och nödvändig del av arbetet, medan en *tredje* inställning är att kommunstyrelsens ordförande borde ha mer makt att påverka i olika avseenden, inte minst genom detaljerad styrning av förvaltningens verksamhet.

Samtliga respondenter anser sig ha omfattande möjligheter att påverka, inte enbart de politiska organen i kommunen utan också dess administrativa enheter. En mindre

grupp vill dock undvika begreppet makt. Om sådan existerar är den direkt avhängig förmågan att föra fram bra argument, vilket är möjligt genom heltidsförordnandet och därav tillräcklig tid att sätta sig in i hur ärenden och avgöranden hänger samman och påverkar varandra. Uppfattningen präglas dessutom av en viss osäkerhet kring maktutövningen i den kommunala organisationen.

”Det är ju inte svårt att vara företagsledare här och bestämma allting, men det har man ju inte mandat för. Då får man känna av, när är det läge att styra det demokratiska systemet? Där tycker jag svårigheten ligger. När är det läge att styra?”

Respondenterna inom denna första grupp önskar gärna framhäva att de inte är ’maktmänniskor’, men att deras inflytande över kommunens verksamhet ändå är omfattande. Uppfattningen skiljer sig inte nämnvärt från majoriteten av respondenternas, bortsett från en skepsis gentemot begreppet makt. Enligt flera har detta en negativ klang och riskerar att missbrukas och missuppfattas av arbetskamrater, massmedia och allmänheten. För en andra, bland respondenterna dominerande, grupp är inställningen till begreppet annorlunda. Medvetenheten om de påverkansmöjligheter kommunstyrelsens ordförande har är uppenbar.

”Jag deltar ju i hela processen och är förmodligen mest insatt. På grund av det har jag naturligtvis en oerhörd makt. Det är svårt för fritidspolitiker att kunna säga emot om det inte är något rent uppenbart ...”

Den maktposition som beskrivs i ovanstående citat ses dessutom som ett självklart förhållande, utan vilket uppdraget som kommunstyrelsens ordförande skulle vara både svårt och ointressant att utöva. Styrelseordförandens *styrningsroll* sätts således i fokus.

”Om man sitter på den här stolen och har en jäkla massa ansvar, och inte hade makt att göra nånting åt saker och ting, då skulle det vara fullständigt meningslöst. Det skulle vara absurt att sitta här.”

Merparten av respondenterna har uppfattningen att en relativt hög grad av makt är nödvändig för det uppdrag de har, även om inte alla uttrycker det så tydligt som ovan. Möjligheten att påverka förvaltningens arbete är i vissa avseenden känsligt, och beskrivs inte sällan på gränsen till ursäktande. Ju mer utrymme respondenterna får att berätta om detta ämne, desto tydligare blir dock framställningen.

”När jag diskuterar ett problemkomplex med tjänstemännen, så kan jag säga till dem: ’Vi går den vägen.’ Sen gör dom sitt arbete efter den riktlinjen. Den sortens makt har man ju, det går inte att förneka.”

Ambitionen att styra förvaltningen, i kombination med det inte sällan framtvingade behovet att lösa akuta situationer, får kommunstyrelsens ordförande att fatta politiska beslut i frågor vari vederbörande inte har formell delegation från kommunstyrelsen för ett sådant initiativ. För att inte äventyra sin position i styrelsen krävs för ett sådant beslutsfattande, dels att det snarast förankras bland övriga styrelseledamöter, dels att dessa har ett omfattande *förtroende* för ordföranden. Detta förtroende anser sig styrelseordföranden bygga upp genom ett målmedvetet agerande i de partiinterna respektive parlamentariska kontakterna. Ett liknande beteende återfinns i Rombachs (1991) beskrivning av ledande politikernas styrfilosofier. Rombachs studie avser landstingspolitiker, men flera av filosofierna visar långtgående likheter med de som vägleder kommunstyrelsens ordförande i dennes kontakter med förvaltningen. Det agerande som beskrivs ovan liknar i hög utsträckning den styrfilosofi Rombach benämner ’ministern’.

”Ministern ser mycket av det formella som ett nödvändigt spel för galleriet. /.../ Men detta får enligt ministrarna inte hindra politikern från att styra landstinget. /.../ Ministern ägnar sig helt enkelt åt ministerstyre. Det är de löpande dagliga kontakterna mellan ledande politiker och ledande tjänstemän som är viktiga. Här sker den verkliga styrningen. /.../ Ministern förhandlar med tjänstemännen och kommer överens. /.../ De ställningstaganden ministern gör måste om det behövs kunna bekräftas av den politiska organisationen. Ordförandeposterna är viktiga för landstingsråden ...”

(Rombach 1991, sidan 61)

En avgörande faktor i de partiinterna respektive parlamentariska kontakterna är att kommunstyrelsens ordförande inte blir överraskad av andra politikerns ståndpunkter. Ordföranden vet var övriga styrelseledamöter står i viktiga frågor och därmed vilka beslut som är möjliga att förankra i efterhand. Att fatta ett individuellt beslut som inte sanktioneras av kommunstyrelsen, med andra ord att bli överraskad, kan oavhängigt graden av förtroende äventyra ordförandens politiska karriär. Även styrelseordförandens maktutövning gentemot förvaltningen förutsätter därmed att överraskningar undviks.

Den tredje inställningen till den egna makten präglas av en medvetenhet om möjligheten att påverka, men samtidigt en viss frustration över dess begränsningar. Ett exempel på en sådan uppfattning framförs i avsnittets inledande citat, ett annat i nedanstående.

”Jag har frågat mig ibland om kommunalråd har makt. Man har makt att påverka budgetens siffror på ett eller annat sätt, det har man, men det kan vara jäkligt svårt att få beviljat 3 000 kronor eller få ett lass grus hit eller dit. Den makten skulle jag mer vilja ha. Jag menar ... du kan lägga mycket fina övergripande policydokument, och du kan lägga en budget, men kommunmedborgaren ser inte det direkt i sin praktiska vardag. Ringer det en till mig och säger: 'Du, den kommunala vägen till mig är så nerkörd. Kan inte ni grusa den?' Då skulle man vilja säga: 'Okej, jag ringer efter fem lass grus', och visa att man kunde någonting.”

Det är i kontakterna med förvaltningen kommunstyrelsens ordförande kan åstadkomma resultat, det vill säga för allmänheten synlig praktisk handling. Därför är flera respondenter missnöjda med svårigheterna att detaljstyra kommunens tjänstemän. Önskan att ändå göra detta går väl i linje med den politiska förvaltningssynen. Både intentioner och beskriven handling präglas av denna syn på politisk intervention i förvaltningsuppgifter, vilket berörs vidare i nedanstående avsnitt om styrelseordförandes förvaltningskontakter.

4.3.2 Förvaltningskontakter

”Jag ska inte styra förvaltningen. Jag har ingen förvaltning. Jag har en kommundirektör att styra.”

På flera ställen i denna uppsats argumenteras för förvaltningskontakternas förväntade betydelse i styrelseordförandens uppdragsutövning. Nedan följer en redogörelse för vilka personer kommunstyrelsens ordförande har kontakt med inom den egna förvaltningen, hur ordföranden hanterar respektive kontakt samt deras övergripande inställning till förvaltningskontakter. Som inledning på nämnda redogörelse följer en kort tillbakablick på de parlamentariska kontakterna.

I beskrivningen av styrelseordförandens parlamentariska kontakter, framkommer tydligt att tid och engagemang i övrigt på ett medvetet sätt koncentreras till kontakter med ett fåtal personer högt upp i den lokalpolitiska hierarkin. Orsakerna till denna koncentration är flera. Exempelvis är det praktiskt och effektivt att bearbeta personer

som i sin tur har goda möjligheter att påverka underordnades åsikter och handlingar. Dessutom uppfattas det som politiskt oacceptabelt att ta motsvarande kontakter med enskilda ledamöter i fullmäktige och nämnder om de representerar andra partier än styrelseordförandens. Intensiva kontakter med kommunstyrelsens vice ordförande och det egna partiets ledamöter i styrelsens arbetsutskott, ses som ett effektivt sätt att driva en av flera parallella förankringsprocesser.

Anledningen till att styrelseordförandens parlamentariska kontakter åter berörs, är att dennes förvaltningskontakter i flera avseenden följer ett liknande mönster. De i särklass mest prioriterade kontakterna inom förvaltningen är de med kommunens högste tjänsteman, *kommundirektören*. Detta bekräftar i någon mån dennes uppfattning, att kontakterna mellan det ledande kommunalrådet och kommundirektören är täta och betydelsefulla för båda parter (se avsnitt 2.3 ovan). Styrelseordförandens kontakter med kommundirektören är av tre olika slag, varav två framgår av respondenternas almanackor. Med en tydlig regelbundenhet – varje vecka, varannan dag eller till och med dagligen – finns inplanerade möten för avstämning av dagens eller veckans händelser. Sådan information erhålls även i regelbundna möten med kommunledningen (kommunalråd och kommundirektören). Den andra typen av på förhand inbokade kontakter med kommundirektören är de externa besök som ofta genomförs tillsammans.

”Jag försöker ofta ha folk med mig ute, om vi gör företagsbesök eller sådant där. /.../ Det är alltid bra att vara två, allra helst när du ska träffa kommuninvånare eller företag. Dels vaccinerar du dig själv mot att lova för mycket – det finns ju ett vittne. Sen är det också bra om det är två som har hört. Ibland kan det ju uppstå diskussioner ... vad var det egentligen vi sa? Då är det bra att det finns någon som kan ... ‘sa vi verkligen det’ eller ‘lovade vi verkligen det?’”

Denna typ av besök görs som regel tillsammans med kommundirektören eller kommunstyrelsens vice ordförande, och vid enstaka tillfällen med båda två. Den tredje kategorin kontakter med kommundirektören utgörs av spontana möten på någon av parternas tjänsterum eller i korridoren. Detta underlättas och uppmuntras av att rummen ofta är placerade nära varandra. Spontana sammanträffanden framkommer inte i styrelseordförandenas almanackor, men betonas av respondenterna i diskussionen utöver detta dokument. Kontakterna med kommundirektören har vidare två syften för kommunstyrelsens ordförande; dels skall förvaltningens arbete påverkas i en bestämd riktning, dels önskar ordföranden förhandsinformation om huruvida ett framtida politiskt beslut är möjligt att genomföra och hur det annars bör utformas för att underlätta genomförande. Båda ambitionerna utgör tydliga delar av en *förankringsprocess* även i förvaltningskontakterna, vars genomförande är en förutsättning för de processer som parallellt drivs i de partiinterna och de parlamentariska kontakterna.

Koncentrationen av styrelseordförandens förvaltningskontakter till kommundirektören blir extra tydlig när kontakter med övriga grupper inom förvaltningen studeras och kommer på tal i intervjuerna.

”Jag är väldigt noga med det här med att man inte går förbi systemet. Om en förvaltningschef ibland, som hände i början här, kom och pratade med mig så ... först var jag inte riktigt med på det. Varför gjorde dom det? Sen upptäckte jag att dom försökte hitta en legitimitet för sitt eget handlande, som dom sen gick till ordföranden eller vice ordföranden i nämnden med. ‘Du, jag har pratat med kommunalrådet om det, och han sa si och så.’ /.../ Det blev en konstig styrningseffekt. /.../ Dom har lärt sig det nu, att det är meningslöst att komma utan att först ha förankrat sig på hemmaplan. Det är ju ett sätt att försöka kringgå systemet för ledning och styrning.”

Vid de tillfällen styrelseordföranden möter kommunens *förvaltningschefer*, är de ofta en större grupp. Vanligtvis deltar även kommunstyrelsens vice ordförande och kommundirektören. Syftet är att sprida samma information till samtliga chefer. För övrigt anser respondenterna att det åligger den enskilde förvaltningschefen att ta initiativ till ett eventuellt sammanträffande, men att detta i möjligaste mån bör undvikas. Ett motiv anges vara hänsynen till kommundirektören och dennes position i det kommunadministrativa systemet.

”Om jag skulle springa för mycket på övriga förvaltningschefer, så blev kommundirektörens roll väldigt otydlig.”

Den formella hierarkin i kommunens administrativa enheter bör uppenbarligen följas, på samma sätt som ett sådant beteende är mest acceptabelt, praktiskt och effektivt i de parlamentariska och i viss mån även de partiinterna kontakterna. Mönstret förstärks av de fåtaliga kontakterna med *tjänstemän* under förvaltningschefsnivå. I enstaka fall är sådana relevanta. En enskild person kan exempelvis behöva uppmuntran, men aldrig uttalade direktiv eller uppdrag. Styrelseordföranden uppfattar att många anställda inom kommunen önskar visa eller berätta saker, men säger sig samtidigt vara restriktiv med sådana kontakter. Delvis ses detta som en fråga om erfarenhet av uppdraget som kommunstyrelsens ordförande.

”... inte så mycket nu för tiden. Förr var det mycket så att man sprang som förkämpar till kommunledningen. Fick man inte hjälp av sin chef, så sprang man till någon politiker och försökte snurra. Vi har fått bort rätt mycket av det där. Vi har sagt ifrån att ‘det hjälper inte om du springer till oss’.”

Med rutinen som styrelseordförande följer således även förmågan att undvika vissa typer av kontakter med anställda inom kommunen. Om ordföranden vet att en enskild person har unik kompetens inom ett specifikt område kan kontakter accepteras, under förutsättning att mellanliggande led – kommundirektören och inte minst den aktuella förvaltningschefen – är medvetna om att sådana förekommer. Mest smärtfritt löper därför sammanträffanden med ansvariga för mer eller mindre tillfälliga eller fristående projekt, till exempel projekt kring informationsteknologi.

Kommunstyrelsens ordförande träffar sällan de anställda som inte har sin arbetsplats i kommunhuset. Ofta åtföljs detta konstaterande av en ursäkt, som ‘det sker alldeles för sällan’, ‘jag önskar det vore mer’ eller ‘i så fall måste jag underrätta den verksamhetsansvarige’. Oberoende av hur ofta det i realiteten sker, är inställningen till besök på eget initiativ tudelad. Några respondenter anser att inbokade besök på ett daghem, en skola eller någon annan kommunal arbetsplats är tämligen meningslösa, då verksamheten under det aktuella besöket tillrättaläggs för att passa in i vad den verksamhetsansvarige uppfattar vara politikernas förväntningar. Därför måste eventuella besök ske utan förvarning. Resultatet av en sådan inställning blir dock att besöken inte genomförs alls, då utrymmet för oplanerade aktiviteter normalt är litet. Flertalet respondenter hävdar dock det motsatta förhållandet att ett oanmält besök, eller ett besök på politikerns initiativ, uppfattas som en inspektion av verksamheten och därmed en misstroendeförklaring. Därför väntar de på ett initiativ från en verksamhetsföreträdare innan de gör ett besök. En direkt följd blir också att styrelseordföranden slipper ha dåligt samvete för de glesa besöken.

Som sista punkt bör nämnas styrelseordförandens kontakter med representanter för kommunens hel- eller delägda bolag. Vanligen hör inte bolagen till kommundirektörens ansvarsområde utan är direkt underställda kommunstyrelsen. Därför är det inte några traditionella hierarkiska problem att ha kontakter med bolagens *verkställande direktörer*. Dessa kontakter är inte särskilt täta, möjligtvis med undantag för de fall där kommunstyrelsens ordförande tillika är styrelseordförande i ett eller flera av bolagen. Samman-

träffanden med verkställande direktörer för kommunens bolag ägnas till stor del åt avstämning av pågående verksamhet och åt att lyssna till redogörelser för den aktuella ekonomiska situationen i bolagen.

Sammanfattningsvis konstateras att styrelseordförandens förvaltningskontakter, i likhet med de parlamentariska och i viss mån de partiinterna kontakterna, kännetecknas av att den *hierarkiska strukturen* betonas. Då styrningen av den egna kommunens förvaltning prioriteras högt av den ledande politikern, blir kontakterna med kommundirektören därför täta och betydelsefulla. Mellan kommunens ledande politiker och högste tjänsteman finns en kontinuerlig kommunikation enligt modeller som i någon mån är unika för respektive kommun.

”Vi gör inte samma saker tillsammans. En del har ett annat arbetssätt, där kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören går tillsammans på allting. Det gör inte vi. Vi är såna här skepp som möts i natten. Vi är på våra enskilda grejer utom när det är formella saker. /.../ Vi träffas ju varje dag ändå.”

Solli & Källström (1995) beskriver i sin studie av kommundirektörer en hög grad av respekt gentemot det ledande kommunalrådet, liksom att tjänstemannen på förhand ser sig slagen i en eventuell strid dem emellan. Medvetenheten om detta förhållande kan stärka politikens styrka relativt administrationens, och kommunstyrelsens ordförande bekräftar att medvetenheten är ömsesidig.

”När vi har fattat beslut, så är det beslutet som gäller. Inga dumheter då. Om vi säger att man ska jobba svart och han [kommundirektören] tycker vitt, så ska det inte vara några inslag av vitt i det svarta, utan det är det svarta som gäller. Det har politikerna beslutat. /.../ Det är vi som bestämmer vilken riktning vi ska ta, och det är inte alltid det är vad tjänstemannen tycker. Då ska han bara gå in i ledet och rätta sig efter det. Fungerar inte det samarbetet, då har man inte förstått upplägget på den anställning man har. /.../ Då är det taskigare för kommundirektören.”

Styrelseordförandens sätt att hantera sina förvaltningskontakter präglas av en politisk förvaltningssyn. Såväl i berednings- som verkställighetsfasen av ett ärende spelar kommunstyrelsens ordförande en avgörande roll och är uttalat skeptisk till att styra förvaltningen med enbart målformuleringar och lösa direktiv, som lämnar utrymme för tjänstemännens tolkningar.

I föregående avsnitts diskussion om styrelseordförandens makt, dras paralleller till en av Rombachs (1991) framförda styrfilosofier – ministerns. Det är i detta sammanhang relevant att påminna om denna och ytterligare en – detaljistens. Detaljisten betonar de mindre frågornas betydelse; detaljer anses lättare att fatta beslut om, lättare att följa upp och lättare att försvara inför allmänheten. Medborgarna ställer detaljerade frågor och krav, varför det är naturligt för politikern att styra förvaltningen på detaljnivå även i berednings- och verkställighetsfaserna. Styrningen sker företrädesvis genom intensiva kontakter på högsta nivå i den lokala administrativa hierarkin, och den ledande politikerns påverkansmöjligheter är omfattande.

”Säger KS ordförande att nu ska det vara så här ... Den tjänsteman som börjar gå åt andra hållet, han kan ju hämta sina betyg. /.../ Det är ju det som händer i vissa kommuner, man hör ibland, det är ju beroende på att kemin inte fungerar. Därmed inte sagt att det är tjänstemannens fel, men det är alltid han som är förloraren.”

Vikten av att inte kringgå det hierarkiska systemet och därigenom riskera att minska kommundirektörens eller andra chefers förtroende i organisationen, betonas starkt. Inställningen påverkar dessutom kommunstyrelsens ordförande i dennes sätt att

hantera förvaltningskontakterna. En nackdel påpekas dock med ett sådant system. Flera respondenter anser att direktiv direkt från en ledande politiker till en enskild tjänsteman kan få bättre effekt, än om motsvarande direktiv framförs i flera led och därmed riskerar att förlora i tydlighet. Detaljerad styrning även på lägre administrativ nivå är i många fall önskvärd, men undviks i så hög grad som möjligt. Om kommundirektören förbigås i alltför hög utsträckning, förlorar denne både kunskap och auktoritet inom den egna förvaltningen. Blir tjänstemannens roll för svag minskar möjligheten för styrelseordföranden att via styrning av *en* person styra en stor del av förvaltningen. Genom att stärka kommundirektörens position inom administrationen underlättar den ledande politikern sin egen styrning av hela förvaltningen.

4.4 Kontakter utanför kommunen

Kommunstyrelsens ordförande är främste företrädare för det lokala politiska systemet och bör därför ansvara för en betydande del av de kontakter som tas med, eller av, personer eller organisationer utanför den egna kommunen. Hit räknas i denna studie regionala kontakter, statliga kontakter och EU-kontakter, som här ägnas ett avsnitt vardera. Nedanstående avsnitt kring styrelseordförandens regionala kontakter är en av flera framställningar där citat ur intervjuerna presenteras jämförelsevis flitigt. Det beror på att respondenterna pratar mycket och engagerat om dessa kontakter.

4.4.1 Regionala kontakter

”Regionen har en styrka som de flesta har börjat förstå. Från att ha varit två parter, där Göteborg var den ena och kranskommunerna den andra ... Det är en trendförändring. Göran Johansson [kommunstyrelsens ordförande i Göteborg] pratade bara ‘Göteborg’ till för ett och ett halvt år sen. Nu säger han ‘Göteborgsregionen’ – tydligt och klart. Det är en märkbar skillnad och det är roligt.”

Studerade styrelseordförandes kontakter på regional nivå är både frekventa och intensiva, och motiven är framför allt två. För det första är den enskilda kommunen för liten i sammanhang där påtryckningar av något slag är av intresse. För det andra är en utbredd uppfattning att kommunal utveckling förutsätter regional utveckling. Respondenterna anger en kraftig ökning av sina regionala kontakter under senare år, vilket går väl i linje med aktuell litteratur kring regionala spörsmål (jämför exempelvis Landstingsförbundet 1995, Malmström 1995 samt Birgersson & Westerståhl 1992). I uppsatsens inledningskapitel beskrivs två typer av sammanslutningar med vilka kommunstyrelsens ordförande kan tänkas ha kontakter på regional nivå. Den ena utgörs av de samarbetsorgan flertalet studerade kommuner ingår i, den andra av organisationer utan direkt kommunal inblandning. Det empiriska materialet visar att kontakter inom de förstnämnda organen prioriteras. Störst vikt läggs vid sammanträffanden där respondenterna har en aktiv roll i ett organ av något slag, företrädesvis interkommunalt och inom den så kallade Göteborgsregionen.

Göteborgsregionens kommunalförbund utgörs av tretton kommuner och kommunstyrelsens ordförande i elva av dessa ingår i studien. Samtliga lokala styrelseordförande sitter i förbundets styrelse och har där en ovan roll gentemot den vederbörande normalt har i sin uppdragsutövning.

”Jag hoppas bara att vi har förmåga att släppa ifrån oss beslutskraft. De här småpåvarna, som jag och andra i kommunerna, vill inte gärna släppa ifrån oss besluten, men det är vi tvungna att göra nu.”

I förbundets styrelse är kommunstyrelsens ordförande en av drygt tjugo ledamöter och ordförandeposten innehåller av styrelseordföranden i Göteborg. Tydligt är att kontakterna med och inom Göteborgsregionens kommunalförbund tillhör de få där studerade styrelseordförande spelar en jämförelsevis undanskymd roll och dessutom ser något positivt i detta.

“Göran Johansson är lokomotivet. Han är det i kraft av både sin personlighet och sin unika ställning som politiker. Det finns ju ingen i Västsverige som har en sådan position som han har. Vi använder naturligtvis den, och han inser ju att det måste vara på det sättet.”

Den tydliga och medvetna koncentrationen av beslutsmakt till den största kommunen i regionen och dess styrelseordförande leder till ett minskat självbestämmande för den enskilda kommunen. Acceptansen för en maktkoncentration är stor och respondenterna väljer att lyfta fram potentiella fördelar med en sådan ordning.

“Naturligtvis är vi beroende av Göteborg och de ledande politiker som finns där. Där finns ju budbärare som inte är otydliga.”

“Många i regionen blir förlorare, men de förstod ju att om inte Göteborg blev vinnare så går det åt helvete ändå. Man orkade lyfta sig över kommunstaketet och se helheten.”

Utöver styrelsen och dess presidium rymmer Göteborgsregionens kommunalförbund en rad arbetsgrupper, i vilka studiens respondenter deltar i olika utsträckning. Under den studerade perioden förekommer sammanträffanden med den så kallade Särskilda delegationen, som handhar medlemskommunernas kontakter med landstingsorganisationen, en ledningsgrupp för regional planering, en grupp för internationalisering, forskning och utveckling, en skolgrupp, en trafikgrupp samt en utbildningsgrupp. Flera respondenter tillhör dessutom dessa gruppers presidier. I dessa mer sektorsspecifika arbetsgrupper har respondenterna mer framträdande funktioner, dels för att antalet ledamöter är betydligt lägre än i styrelsen, dels för att Göteborgs roll är mindre dominerande.

Bland respondenternas regionala kontakter är de inom kommunalförbundet de vanligaste och mest prioriterade. Till dessa kommer dock enstaka uppdrag i exempelvis GF Konsult, Förbo och näringsdelegationen i Göteborg med i varierande grad framskjutna positioner.

I det studerade materialet kan fyra tydliga karaktäristika i respondenternas regionala kontakter urskiljas. Den första utgörs av en utpräglad *regelbundenhet*. Styrelse- och arbetsgruppsmöten genomförs med jämna mellanrum enligt förutbestämda scheman, och utrymmet för mer spontana sammanträffanden är litet. Att med några dagars varsel samla kommunstyrelsens ordförande från tretton kommuner och ytterligare ett tiotal ledande politiker, är i det närmaste omöjligt. Vidare krävs en del *förberedelser* inför de regionala kontakterna. I dessa organ har kommunstyrelsens ordförande inte det naturliga kunskapsmässiga försprång den normalt har i kontakterna inom den egna kommunen. I många fall kan det till och med vara på det regionala planet frågor väcks, för att därefter förankras och implementeras lokalt. Därför kräver de regionala kontakterna generellt mer förberedelser än tidigare behandlade kontakter.

Det tredje gemensamma kännetecknet är att kommunstyrelsens ordförande är *'en i mängden'* på ett sätt som annars bara förekommer i partiinterna kontakter på riksnivå och eventuellt regional nivå. I den egna kommunen är styrelseordföranden i alla lägen den ledande politikern och den främste företrädaren för det demokratiska systemet. I kontakter med personer med samma positionella förutsättningar, och inte sällan i skuggan av Göteborgs representanter, tillåts inte kommunstyrelsens ordförande inta sin vanligtvis dominerande roll. Då situationen är relativt ny uppfattas den som ovanlig.

Det regionala samarbetets *utveckling* och expansion under de senaste två åren utgör den fjärde tydliga karaktäristikan i respondenternas regionala kontakter. Såväl frekvensen i kontakterna som engagemanget och tron på att dessa har betydelse för den egna kommunens utveckling, ökar väsentligt under denna period. De regionala kontakterna tar numera en betydande del av styrelseordförandens tid och kraft.

Avslutningsvis bör nämnas att respondenterna inte ser odelat positivt på utvecklingen att fler och viktigare frågor behandlas på regional nivå. Exempelvis är det inte självklart att resultaten av de regionala kontakterna accepteras i den egna kommunen.

“... vi kan inte stå utanför detta. Å andra sidan blir det allt svårare att förankra dom frågorna i fullmäktige. Ska det bli ett förtroendefullt samarbete, så får man kanske svälja lite besk medicin emellanåt och det är det som kan vara lite svårt att förstå i fullmäktige.”

“Det är ju alltid svårt att plantera in lokalt. Det är ju alltid någon lokalt som sitter och pinkar revir någonstans. Det kräver ju lite jobb.”

Den tydliga prioriteringen av styrelseordförandens regionala kontakter är en för alla parter ny situation. Den skapar problem och merarbete i dennes partiinterna kontakter, parlamentariska kontakter och förvaltningskontakter. Till dessa nackdelar kommer problem förknippade med att kommunalförbundets organisation och verksamhet växer snabbt, enligt flera respondenter för snabbt. Nedanstående citat illustrerar en sådan uppfattning och avslutar samtidigt redogörelsen för styrelseordförandens regionala kontakter.

“Det var en sådan där ‘pliktskyldigast-förmiddag’ när man åker och sitter av ett sammanträde som man egentligen hade kunnat vara utan om man ska vara ärlig. Dom förekommer tyvärr, speciellt i den här typen av regionala organisationer. Ibland skapas organisationer som inte har förmågan att generera bra frågor.”

4.4.2 Statliga kontakter

“Staten spelar en alldeles för stor roll, en oerhört stor roll för kommunen. Ibland tycker man faktiskt att det kommunala självstyret är en chimär, när dom sätter skattestopp för oss och man inte har någon möjlighet att göra någonting på inkomstsidan över huvud taget. Skatteutjämningsystemet är fullständigt barockt! Ingen stimulans på intäktssidan. Det är oerhört deprimerande.”

På flera ställen i denna uppsats framförs antagandet att frågor kring kommunernas förhållande till staten engagerar kommunstyrelsens ordförande. Utifrån en sådan utgångspunkt antas vidare att de åsikter som kommer till uttryck på detta sätt, återspeglas i agerandet i dennes kontakter med staten. I detta avsnitt återges de studerade styrelseordförandenas syn på statens förhållande till deras egen kommun och kommunsektorn som helhet. Några åsikter återges i citatform för att spegla respondenternas engagemang i frågan om statens roll för en svensk kommun i allmänhet och en västsvensk kommun i synnerhet. Kommunstyrelsens ordförande saknar sannerligen inte åsikter i denna fråga.

Respondenternas åsikter om förhållandet mellan kommunerna och staten följer i stora drag fyra linjer. Den första är ett konstaterande att *samtliga åtgärder staten vidtar påverkar kommunerna* direkt eller indirekt. Här finns en förståelse för att den kommunala verksamheten och ekonomin är en integrerad del av en större offentlig enhet och att kommunerna därmed inte kan verka oberoende av vad som sker på ett centralt, övergripande plan. Utöver denna förståelse finns dock ett kraftigt missnöje, dels med specifika

förändringar som respondenterna anser missgynnar den enskilda kommunen eller hela kommunsektorn, dels med statens förändringsvilja i sig. Ideliga förändringar av lagar och regelsystem samt dålig kontinuitet i signalerna om vad som skall och inte skall ske, skapar svårigheter att agera långsiktigt på det lokala planet. Kritiken gäller dock också det omvända förhållandet, då staten inte vidtar åtgärder. Flera respondenter hävdar att detta är ett effektivt sätt att från centralt håll lägga uppgifter på kommunerna. Det som inte görs av staten ger så småningom utslag lokalt, och den enskilda kommunen tvingas lösa de problem som uppstår.

Det tydligaste exemplet på ett statligt beslut som under senare tid givit och fortfarande ger kommunerna stora ekonomiska bekymmer, är enligt respondenterna sänkningen av ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. I kombination med de av staten och domstolssystemet fastslagna nivåerna för socialbidrag, drabbar sådana beslut kommunerna ekonomiskt på ett tydligt och kännbart sätt. Kommunstyrelsens ordförande uppfattar i detta sammanhang medborgarnas okunskap om det politiska systemet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som ett problem. Kommunerna får skulden för vidtagna, eller icke vidtagna, åtgärder inom statens ansvarsområden. Som exempel nämns den verksamhet Vägverket ansvarar för.

En andra tydlig åsikt är att *staten vill och försöker likrikta kommunerna*. Intentionerna anses gälla oavsett vilket eller vilka politiska partier som för tillfället styr på regeringsnivå. Likriktningen avser i viss mån den bedrivna verksamheten, men primärt kommunernas ekonomiska förutsättningar.

“... genom att inte ta sitt ansvar och bara lägga pålagor på kommunen. Vi har ju ett jättearbete för att vårda och sköta det här. Nu får vi ju inte heller behålla de skattekrönor som genereras i kommunen, och som skall användas för kommuninvånarnas bästa, utan det ska 'smetas ut'. Det är ju ett regeringsbeslut på att man ska försörja större delen av landet. /.../ Det kommunala självstyret borde kraftigt öka och nationalstatens betydelse kraftigt minska.”

Den tredje tydliga uppfattningen om statens påverkan lokalt, är att *kommunerna är låsta* av statens regleringar och sätt att finansiera verksamheten. En styrelseordförande hänvisar exempelvis till en studie av Göteborgsregionens kommunalförbund, som visar att 75 procent av statens bidrag till kommunerna inte går att påverka tillämpningen av. En vanlig uppfattning är därmed att kommunerna i stor utsträckning ägnar sig åt verkställande av statliga beslut.

“Man pratar om det kommunala självstyret, men man kan ju fråga sig hur mycket det självstyret är värt. /.../ Vi sysslar väldigt mycket med verkställighet, utifrån mycket, mycket tydliga direktiv om både vad som ska göras och hur det ska göras. Gång på gång är vi utsatta för ingrepp i vår ekonomi, utifrån beslut som tas över huvudet på oss.”

Respondenterna känner sig vidare låsta av de regleringar som finns i socialförsäkringssystemen, vars tillämpning i hög grad avgörs av domstolsväsendet. Uppfattningen om ett begränsat kommunalt handlingsutrymme förstärks av det som av respondenterna ses som en tydlig avvikelser från den så kallade finansieringsprincipen.

“Det är alltid lättare att bestämma i någon annans plånbok, och det tycker jag att staten är ganska duktig på.”

Ett möjligt förhållningssätt till relationen stat-kommun är att om staten har för avsikt att detaljstyra den kommunala verksamheten, eller inte tillföra tillräckliga medel, bör verksamheten utföras av staten. Liknande tankar framförs i den studerade gruppen kommunalpolitiker.

”Om det nu är så att staten vill ta hand om vissa saker – ja, men då får dom väl göra det då. Då får dom ta hand om det helt och hållet. Ska dom ha enhetliga normer inom socialbidragssidan, då kan dom väl anställa dom här socialsekreterarna som vi har och sen sköta det. Det är ju ingenting för oss. Om vi ska göra exakt det som de säger, är det ju frågan om det är någon rationell hantering att vi gör det.”

I ovanstående resonemang preciseras tre gemensamma uppfattningar bland studerade styrelseordförande: att statliga åtgärder eller icke-åtgärder påverkar kommunernas verksamhet och ekonomi, att staten önskar en likriktning av landets kommuner och att kommunernas handlingsutrymme i praktiken är minimalt. Det som tydligast präglar kopplingen mellan åsikter och praktisk handling är dock den fjärde åsikt som framkommer bland respondenterna. Styrelseordförandena är i princip överens om att den gemensamma Göteborgsregionen drabbas hårdare än andra delar av landet av statliga beslut och icke-beslut. Det geografiska område som anges varierar, exempelvis 'Västsverige', 'västkusten', 'Göteborgsregionen' och 'Göteborg med omnejd'. Gemensamt är dock kritiken mot en prioritering av i första hand de östra delarna av landet, och ett tydligt missgynnande av den egna regionen.

”Jag är lite irriterad, och vi i Västsverige är särskilt irriterade, på att staten inte själv följer den rollfördelning man har sagt att man vill ha i förhållandet till kommunerna, det vill säga staten ska inte lägga uppdrag på kommunerna utan att finansiera dem. Det gör man idag. /.../ Det är jobbigt, för det innebär ju att vi får lösa det problem som staten skulle ha löst. Vi tar politiskt ansvar på en nivå där vi inte kan diskutera hela frågan. /.../ Staten skulle väl inte vinna en popularitetstävling i Västsverige just nu.”

I behandlingen av styrelseordförandenas uppfattningar kring relationen stat-kommun, bör nämnas att flera respondenter uttrycker viss förståelse för statens agerande. Strävan efter enhetlighet uppfattas som positiv ur ett medborgarperspektiv, och staten ses som en ”hämsko för oss, men en garant för medborgarna”. Den relativa acceptansen skall enligt en respondent ses mot bakgrund av den ekonomiska situation som rått under en period och fortfarande anses råda i landet.

”Ska man döma av dom sista åren, så är dom [staten] den stora busen, samtidigt som jag naturligtvis inser att det som har gjorts måste göras. /.../ Det är nödvändigt med de ekonomiseringsprogram som man har genomfört och genomför, även om det drabbar kommunsektorn och landstingssektorn väldigt hårt.”

Sammantaget är kommunstyrelsens ordförande engagerad i frågan om statens roll och påverkan på kommunerna. Flera respondenter nämner en rad aktuella exempel på statliga åtgärder som drabbar den egna kommunens och regionens ekonomi och verksamhet. Åsikterna om förhållandet stat-kommun, och hur det borde förändras, är många och tydliga. Detta talar för att styrelseordföranden i sin uppdragsutövning borde prioritera sina statliga kontakter och agera med ett starkt engagemang i dessa. Så är dock inte fallet.

”Vi försöker mer och mer agera utifrån Göteborgsregionperspektivet. Det ger oss större kraft än om vi håller på och springer där [i Stockholm] många på en gång. /.../ Vi hade ju aldrig fått den genomslagskraften annars.”

Av respondenternas almanackor och de intervjufrågor som explicit rör kontakter med statliga företrädare, framgår att direkta sådana kontakter är ovanliga. Undantaget utgörs av en respondent som har täta kontakter med framför allt finansdepartementet. Syftet med dessa är att lösa kommunens akuta ekonomiska problem. I övrigt är respondenternas statliga kontakter i det närmaste obefintliga. I det studerade materialet före-

kommer enstaka sammanträffanden med representanter för Vägverket, länsstyrelsen och Göteborgs universitet, men statliga kontakter ges inget stort utrymme och definitivt inte i nivå med de problem som finns. Flera respondenter tar upp och ifrågasätter vikten av att försöka påverka ett ärende på minister- eller departementsnivå.

”Dom som uppvaktar, vad får dom ut av det? Dom förlorar pengarna på resan till Stockholm. Så säger staten: ’glöm det’. Vad ska dom där uppe och göra då?”

Liksom i fallet med de förväntade EU-kontakterna, är det tydligt att styrelseordförandens statliga kontakter tas på *regional nivå*. Uppfattningen att Västsverige eller Göteborgsregionen förfördelas av politiker och tjänstemän på riksnivå, anges som en viktig orsak till att de enskilda kommunerna och styrelseordförandena i ökad utsträckning samarbetar i dessa frågor.

”Göteborgsregionens kommunalförbund är ju en mycket god och slagkraftig organisation för att föra fram Västsveriges syn på det här. Vi blir ju fruktansvärt förbannade när man [staten] skickar ner ’Vision 2009’ till Bryssel utan att vare sig Landvetter eller hamnen i Göteborg är med. Västsverige är fullständigt glömt. Vi har reagerat på många olika sätt mot Stockholm när man har hanterat Västsverige illa.”

En betydande del av arbetet och inte minst den massmediala uppmärksamheten koncentreras till Göteborg och kommunstyrelsens ordförande där. Medvetenheten om detta är utbredd och acceptansen är hög. Respondenterna anser sig tjäna på att kommunalförbundet sköter kontakterna, varför den enskilde styrelseordförandens statliga kontakter i det närmaste upphört. Då kommunstyrelsens ordförande i Göteborg inte ingår i den studerade gruppen, innebär koncentrationen dessutom att det av det empiriska materialet inte går att utröna vilken typ av argumentation denne eventuellt tillämpar i de statliga kontakterna.

4.4.3 EU-kontakter

I uppsatsens inledningskapitel anges argument för att kommunstyrelsens ordförande skall finna kontakter med organ utanför landets gränser intressanta. Det empiriska materialet pekar dock mot att sådana kontakter är synnerligen lågt prioriterade. I några fall drivs interkommunala projekt med stöd av, eller i syfte att erhålla, medel från EU. De direkta kontakterna med företrädare för denna organisation tas dock företrädesvis på tjänstemannanivå. I någon mån hänskjuts dessutom ärenden av detta slag till kommungemensamma organ som Göteborgsregionens kommunalförbund. Kontakterna med företrädare för EU anses också minska i takt med den ökade intensiteten i de regionala kontakterna. Det är dock svårt att ur det empiriska materialet utläsa huruvida minskningen är en följd av detta, av att EU inte längre är en nyetablerad och spännande organisation eller något helt annat.

4.5 Övriga kontakter

”Jag har lovat att ägna 60 till 70 procent av min tid åt att utveckla näringsliv och ett gott företagarklimat.”

Indelningen av styrelseordförandens förväntade kontakter i en analysram visar sig användbar och relevant under studiens gång. Dock uppträder två typer av kontakter som inte går att placera inom denna ram.

Den första består av kontakter med *massmedia*. Dessa sker ofta regelbundet; respondenterna vet att en representant för lokalpressen ringer efter möten med kommunstyrelsen och eventuellt också fullmäktige. I övrigt förekommer sporadiska kontakter med massmedia, främst lokaltidningen, när någon händelse väcker allmänhetens intresse. Lokalpressen är i styrelseordförandens ögon ett viktigt redskap för att påverka opinionen i kommunen. Därför spelar den sannolikt också en roll då en ståndpunkt eller ett ärende skall förankras bland medborgarna. Uppgifterna om kontakter med massmedia är dock för få i det studerade materialet, för att några slutsatser om en sådan förankring skall kunna dras.

Den andra kategori av kontakter som inte finns med i den förutbestämda analysramen, är de som förekommer med det *lokala näringslivet*. Frekvensen i dessa kontakter varierar mellan respondenterna. Som framgår av ovanstående citat är kommunens företagare en viktig målgrupp, men att "utveckla näringsliv och ett gott företagarklimat" innebär inte självklart direkta kontakter med denna grupp. Liksom i fallet med massmediakontakterna är näringslivskontakterna få under den studerade perioden, och därför svåra att kommentera och analysera. För kommunstyrelsens ordförande är kontakter med företagare till ömsesidig nytta. Det finns ett intresse bland företagen att knyta avtal med kommunen och en önskan att politikerna i övrigt har en positiv inställning till det enskilda företaget. Samtidigt finns ett intresse hos politikerna att företagen uppfattar kommunen som attraktiv att bedriva verksamhet i. Med den arbetslöshet som råder har kommunen inte råd med företag som flyttar eller lägger ned sin verksamhet. Samtidigt är ett viktigt mål att med fördelaktiga villkor locka nya arbetsgivare till kommunen. På detta område hävdar respondenterna att de lägger ner mycket kraft och tid.

4.6 Kontakternas kännetecken i sammanfattning

De åtta kategorier av kontakter som behandlas i detta kapitel sammanfattas nedan med hjälp av de mest framträdande kännetecknen.

Partiinterna kontakter

- följer en hierarkisk prioritetsordning
- regelbundna kontakter
- mål att undvika överraskningar
- sker främst på lokal nivå
- ömsesidigt informationsutbyte
- kräver nästan inga förberedelser
- driver förankringsprocesser

Medborgarkontakter

- få och lågt prioriterade kontakter
- kontakter sker på motpartens initiativ
- kommunalstämman i vissa kommuner
- stormöten kring aktuella frågor, när få medborgare
- vissa spontana besök av medborgare

Regionala kontakter

- GR (kommunalförbund)
- har en mer anonym roll än i övriga kontakter
- kräver mer förberedelser än övriga kontakter
- regelbundna kontakter
- snabb utveckling i regionen
- ny och ovan situation skapar problem i övriga kontakter
- viss skepsis och oro inför utvecklingen

Parlamentariska kontakter

- följer en hierarkisk prioritetsordning
- möter få personer, men ofta
- regelbundna kontakter
- mål att undvika överraskningar
- kräver nästan inga förberedelser
- driver förankringsprocesser

Förvaltningskontakter

- koncentrerade till kommundirektören
- följer och stärker hierarkiskt system
- agerar som 'ministern' (täta förhandlingar med tjänstemän)
- agerar som 'detaljisten' (styrning av förvaltningen på detaljnivå)
- mål att undvika överraskningar
- driver en förankringsprocess

Statliga kontakter

- har många och starka åsikter
- kontakterna sker genom kommunalförbundet

EU-kontakter

- samarbetsprojekt mellan tjänstemän
- kontakterna sker genom kommunalförbundet

Övriga kontakter

- kontakter med massmedia
- kontakter med lokala näringslivet
- få kontakter under perioden

5 Kommunalpolitik genom förankring

Denna studie av kommunstyrelsens ordförande är upplagd enligt ett mönster med på förhand definierade kategorier av kontakter. Då den insamlade empirin redovisas enligt denna kategorisering, är det rimligt att även avslutningen följer ett sådant mönster. Av det empiriska materialet framkommer dock karaktäristik som är gemensam för flera av kategorierna, varför analysen vinner i styrka på att även göras tematiskt över kategori-gränserna. Därför presenteras reflektioner kring referensram och respondenternas berättelser enligt en struktur där de förutbestämda kategorierna och andra resultat-teman kombineras.

Det övergripande temat för den avslutande diskussionen är förankring, närmare bestämt *förankringsprocesser*. Inledningsvis presenteras tre förankringsprocesser som kommunstyrelsens ordförande driver inom den kommunala organisationen. I avsnitt 5.2 leder en diskussion kring den tydliga prioriteringen av en styrningsroll framför en företrädarroll till att en fjärde förankringsprocess identifieras. Denna drivs gentemot kommunens medborgare och har en något annorlunda struktur än övriga.

I kapitlets tredje del diskuteras den mest framhävda förändringen av styrelseordförandens personkontakter under senare år. Formerna för en ny typ av förankring är fortfarande oklara och förändringen skapar för närvarande störningar i övriga förankringsprocesser. Vart och ett av de tre avsnitten kring förankringsprocessernas centrala funktion i styrelseordförandens uppdragsutövning avslutas med funderingar kring vidare forskning. Funderingarna knyts ihop i uppsatsens sista avsnitt, vari även formerna i övrigt för en fortsättning av studien diskuteras.

5.1 Tre etablerade förankringsprocesser

5.1.1 *Kontakter inom kommunen prioriteras*

Kommunstyrelsens ordförande är den ledande politikern på det lokala planet, och har som sådan täta och betydelsefulla kontakter med andra kommunalpolitiker. Det gäller politiker i närliggande kommuner, men framför allt inom den egna organisationen. Kontakter hänförliga till de kategorier som i studien tituleras partiinterna respektive parlamentariska prioriteras högt av styrelseordföranden.

Formellt leder kommunstyrelsens ordförande den mest inflytelserika styrelsen i kommunen. Utöver ordförandeuppdraget i styrelsen har denne mycket begränsad delegation att fatta beslut på egen hand och är inom kommunens högsta beslutande organ, fullmäktige, en ledamot bland andra. Det är därför via en hög grad av inflytande över övriga politikernas ståndpunkter styrelseordföranden har reella möjligheter att påverka utvecklingen i kommunen. Ett svagt stöd i de politiska organen minimerar handlingsutrymmet i exempelvis förvaltningskontakterna, medan ett starkt stöd ger ett omfattande mandat att verka.

Knutsson & Forsmans (1992) konstaterande att de förtroendevalda i kommunerna utvecklas till parlamentariker må vara riktigt, men kontakterna med övriga politiker utgör primärt ett led i påverkan av förvaltningen och det som i realiteten genomförs i kommunen. Det är uppenbart att det är med företrädare för kommunens administrativa enheter de i styrelseordförandens ögon intressanta, handlingsorienterade kontakterna tas. Utan omfattande och lyckosamma partiinterna respektive parlamentariska kontakter minimeras dock ordförandens möjligheter att styra kommunens förvaltningsorganisation.

Av betydelse för möjligheterna att styra är även den inställning som finns till politisk styrning av kommunens administrativa enheter. Oron för en facklig-juridisk förvaltningssyn finns i två dimensioner: dels för att tjänstemännen i realiteten skall få ett alltför omfattande inflytande, dels för att en sådan bild av den kommunala verksamheten sprids bland allmänheten. Det sistnämnda är olyckligt och kan orsaka ett legitimitetsproblem, oberoende av det faktiska förhållandet. Samtidigt som kommunens medborgare bör göras medvetna om att det är kommunstyrelsens ordförande och dennes politiska kollegor som styr utvecklingen lokalt, är det viktigt att bli betraktad som politiker – inte tjänsteman.

Den oro respondenterna uttrycker för en låg grad av politisk intervention i traditionella förvaltningsuppgifter gör att deras sätt att hantera förvaltningskontakterna blir extra tydligt. Kontakterna är prioriterade och rör i stor utsträckning explicit påverkan under beredningsfasen. I en studie av Fernler (1996) uttrycker ledande politiker ett särskilt intresse att detaljstyra förvaltningen och anger demokratiska motiv till detta intresse. Medborgarna anses intresserade av detaljfrågor, och då politikerna är medborgarnas företrädare i den kommunala förvaltningen är detaljerad styrning både acceptabel och nödvändig.

En politisk förvaltningssyn dominerar styrelseordförandens åsikter om förhållandet politik-förvaltning liksom dennes berättelser om sina försök att styra förvaltningen. Detta konstaterande rör dock endast kommunstyrelsens ordförande, inte kommunens politiker som kollektiv. Styrelseordföranden anser sig ha goda möjligheter att styra kommunens förvaltningsorganisation, men en sådan styrning är direkt beroende av ordförandens kontakter med övriga politiker i kommunen.

Flera karaktäristika är gemensamma för styrelseordförandens kontakter med politiker inom kommunen. Ett sådant är den regelbundenhet som följer av att många sammanträffanden med den egna partiorganisationen och kommunens parlamentariska organ är formaliserade. Genom att medverka vid och dessutom leda merparten av mötena, bereds styrelseordföranden goda möjligheter att bedriva *tre* parallella, och varandra avhängiga, *förankringsprocesser*. Utgångspunkten är att styrelseordföranden avser att driva en idé till politiskt beslut och sedermera praktiskt genomförande. Det förutsätter att det enskilda ärendet eller en grupp av ärenden förankras i såväl de partiinterna och parlamentariska kontakterna som förvaltningskontakterna. I denna förankring underlättar regelbundenheten för kommunstyrelsens ordförande.

Om ett politiskt beslut inte accepteras i den administrativa organisationen försvåras, fördröjs eller omöjliggörs genomförandet av det beslutade. Därför kommer den process som avslutar ärendets gång – i förvaltningskontakterna – även att bli den inledande. Styrelseordföranden önskar en viss grad av acceptans från den administrativa organisationen för ett förväntat beslut, innan de avgörande parlamentariska kontakterna inleds. Genom att på ett tidigt stadium förankra en idé eller ett konkret ärende i tre nödvändiga kategorier av kontakter, undviker kommunstyrelsens ordförande att bli överraskad av ett ärendes utgång.

Något hårddraget är det *näst värsta* styrelseordföranden kan råka ut för, att det förslag som förespråkas inte får tillräckligt stöd tidigt i en förankringsprocess och därmed måste förändras eller helt tas bort från dagordningen. Det *värsta* som kan inträffa är att ett eventuellt motstånd, politiskt eller administrativt, kommer som en överraskning för styrelseordföranden i slutfasen av någon av processerna. Beroende på ärendets karaktär och betydelse för kommunen, kan en votering med en för styrelseordföranden ogynnsam utgång äventyra dennes position inom både partiet och de parlamentariska organen. Detsamma kan gälla om en idé drivs till beslut, men inte kan omvandlas till praktisk handling. En nära nog samtidig förankring av ett ärende i tre förankringsprocesser, är därför ett effektivt och nödvändigt verktyg i styrelseordförandens uppdragsutövning.

5.1.2 Hierarki och uppdragskoncentration som underlättar

I denna studie framkommer två besläktade och varandra avhängiga förhållanden som hjälper kommunstyrelsens ordförande i dennes strävan att undvika överraskningar. En utpräglad *uppdragskoncentration* präglar framför allt det kommunalpolitiska arbetet; ett fåtal personer innehar både många och betydelsefulla uppdrag i nämnder, utskott och arbetsgrupper. Dessutom styr den *hierarkiska strukturen* i både den politiska och den administrativa sfären styrelseordförandens agerande. Blom (1994) för en principiellt liknande diskussion kring nämndpolitikens styrning via aktuell förvaltningschef alternativt direkt mot en enskild tjänsteman. Blom konstaterar att uppfattningarna går isär bland studerade politiker, vilket de inte gör i denna studie. Kommunstyrelsens ordförande förespråkar det Blom benämner 'den traditionella tjänstevägens princip'. Genom ett intensivt engagemang i kontakterna med ledande företrädare för respektive sfär, exempelvis kommunstyrelsens vice ordförande och kommundirektören, kan antalet personer som behöver kontaktas minimeras samtidigt som effekten av respektive kontakt maximeras. Ett sådant förhållande kräver dessutom att de hierarkiskt präglade kontakterna vårdas väl.

"Skulle jag skicka signaler att [kommundirektören] inte har mitt förtroende, då skulle hans position vara väldigt illa ute väldigt snabbt. Då skulle hans auktoritet vara torpederad. Vad har jag för nytta av honom då?"

Ett effektivt sätt att undergräva kommundirektörens eller vice styrelseordförandens position i respektive organisation, är att i en påverkanssituation av exempelvis förankringskaraktär helt eller delvis ignorera den hierarkiska strukturen. Även om ett sådant agerande kan uppfattas som effektivt i ett enskilt fall, föredrar kommunstyrelsens ordförande de långsiktiga fördelarna med att koncentrera styrningen till personer med goda möjligheter att påverka sina underordnade och därmed ett ärendes politiska utgång och faktiska genomförande. Att konsekvent prioritera kontakter på hög hierarkisk nivå gör att styrelseordföranden förstärker uppdragskoncentrationen. Det underlättar ytterligare styrningen via ett fåtal personer i den kommunala organisationen.

Tre väl genomförda förankringsprocesser tenderar att minimera den lokala debatten mellan de politiska partierna. Studien bekräftar i viss mån den bild av kommunalpolitiken som ibland målas upp, att ett gott samarbete över partigränserna är viktigare än politisk profilering och att kommunalpolitik inte i någon högre grad präglas av partipolitik (jämför bland andra Pierre 1995 och Fridolf 1993). Merparten av respondenterna uppfattar detta förhållande som positivt. Pierre (ibid) beskriver i detta sammanhang ett potentiellt dilemma för kommunalpolitiker. Författaren menar att det föreligger ett tudelat krav från allmänheten, dels att undvika politiskt bråk och istället åstadkomma handling på det lokala planet, dels att profilera respektive parti för att visa att det faktiskt bedrivs politik i kommunen och att utgången av ett kommunalval har betydelse för vad som i realiteten diskuteras och genomförs. Det är uppenbart att hänsynen till handlingskraften dominerar, tvärt emot exempelvis Demokratirådets önskemål och rekommendationer (Petersson med flera 1996). Kommunstyrelsens ordförande förstärker detta genom att effektivt utnyttja de tre etablerade förankringsprocesserna.

5.1.3 Förhandling på tu man hand

Kommunstyrelsens ordförande förordar generellt en hög grad av politisk intervention i förvaltningsuppgifter såsom beredning och verkställighet. Av det studerade materialet framgår att det som i praktiken eftersträvas är *personlig* intervention i förvaltningens arbete, om än på hög hierarkisk nivå. I den mån detta också är fallet kan det verkliga

utfallets överensstämmelse med motiven för en politisk förvaltningssyn ifrågasätts. Enligt denna uppfattning skall folkvalda politiker – representerande olika åsiktsriktningar – på ett avgörande sätt påverka de opolitiska tjänstemännens arbete. Kommunstyrelsens ordförande *anser* sig kunna påverka och vara allmänhetens representant i administrationen. Eftersom det som förankras i förvaltningskontakterna liknar det som förankras i de partiinterna och de parlamentariska kontakterna, tycker även övriga politiker efter hand att politikens inflytande över administrationen är tillfredsställande. Därmed har förankringsprocesserna givit politisk legitimitet åt rådande förhållande, oberoende av politikens faktiska inflytande.

För det första är förankringsprocesserna i hög grad individuella. Genom en målmedveten argumentation och ett omfattande förtroendekapital, kan styrelseordföranden förankra en idé eller en konkret åtgärd bland övriga politiker. Sköts processen effektivt förekommer endast en begränsad politisk debatt. Förankringsprocessen gentemot förvaltningen är också i hög grad individuell, och därmed inte självklart ett tecken på politikens inflytande. För det andra är det, inte minst utifrån en politisk förvaltningssyn, anmärkningsvärt att det inledande initiativet i ett ärende ofta tas i en kontakt med förvaltningen – företrädesvis dess högste tjänsteman. En idé som tidigt förkastas från förvaltningshåll tas ofta inte upp på den politiska dagordningen, kommer inte till övriga partiers eller ens partikamraternas kännedom och blir därigenom aldrig föremål för politisk diskussion.

Ett tänkbart förhållande är att de högsta företrädarna för den politiska respektive administrativa enheten i kommunen förhandlar om vilka åtgärder som är möjliga att genomföra, och att styrelseordföranden med förhandlingsresultatet som utgångspunkt inleder de nödvändiga förankringsprocesserna gentemot övriga politiker. Tendenser till en sådan ordning återfinns i det empiriska materialet. En förhandling av denna art förutsätter att båda parter känner sina respektive enheter så väl att de förutser vad som kan eller inte kan drivas igenom. Rutin och förtroende är nyckelord i detta sammanhang. Förhållandet påminner om den 'förhandlingsadministration' Birgersson & Westerståhl (1992) förutspår, vari förhandlingar mellan politiker, tjänstemän och företrädare för sårntressen avgör betydelsefulla frågor. Situationen i de studerade kommunerna tyder dock på att förhandlingen, åtminstone på central nivå, koncentreras till två personer och att sårntressenas eventuella inblandning är oklar.

Det observerbara resultatet kan verka tillfredsställande. De idéer och förslag som drivs igenom i de politiska församlingarna genomförs utan större problem, vilket ger intryck av en administration med fokus på verkställighet. Även kommunstyrelsens ordförande kan uppfatta att det politiska inflytandet över den handlingsorienterade administrationen faktiskt är stort. Ordföranden företräder den politiska organisationen i kommunen och *anser* sig ha betydande möjligheter att påverka traditionella förvaltningsuppgifter. Frågan är dock hur väl detta överensstämmer med den politiska förvaltningssyn styrelseordföranden förespråkar.

Å ena sidan är det enligt denna syn på förhållandet mellan politik och förvaltning viktigt att de förtroendevalda påverkar samtliga led i den kommunala åtgärdsprocessen: initiativ, beredning, beslut och verkställande. Politikerna uttrycks i plural – det är inte *den* förtroendevalde som avses – och skall åtminstone som kollektiv påverka denna process. Med en sådan utgångspunkt är individuella påverkansmöjligheter av underordnat intresse, oberoende av hur omfattande och reella de är. Å andra sidan är ett viktigt motiv för den politiska förvaltningssynen, att ansvar måste följas av inflytande (jämför exempelvis Brunsson 1983). I uppsatsens inledningskapitel beskrivs en strävan att utkräva ansvar för de åtgärder som genomförs i en kommun. Ansvar, som i många fall blir liktydigt med skuld, läggs i viss mån på politikerna som grupp men i hög grad på enskilda personer. Kommunstyrelsens ordförande åläggs i egenskap av politiker med en sektorsövergripande funktion en stor del av detta ansvar. Utifrån ett sådant perspektiv är en situation där styrelseordföranden har – eller *anser* sig ha –

individuella påverkansmöjligheter, ganska väl i linje även med den politiska förvaltningssynen.

5.1.4 På vems villkor och med vilken acceptans?

De förankringsprocesser kommunstyrelsens ordförande driver, och eventuellt också effekterna av dem, är möjliga att studera vidare. Ett resultat av studien är en konstaterad uppdragskoncentration och tydlig hierarki, både inom kommunens politiska sfär och dess administrativa enheter. Respondenterna hävdar att ett sådant förhållande underlättar arbetet med förankringen. Ett visst utnyttjande av de hierarkiska strukturerna konstateras dessutom. I vilken mån sådana strukturer är en förutsättning för förankringsprocesserna, och om de medvetet eller omedvetet förstärks genom styrelseordförandens agerande, bör kunna studeras. Frågan om huruvida processerna döljer en förhandlingssituation och en politisk påverkan på individuell basis, är vidare av betydelse för såväl den politiska som den administrativa organisationen i kommunen.

I ovanstående analys antyds en förhandling mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Även om kontakterna med kommunens förvaltningschefer är mindre täta, är motsvarande förhandlingssituation med dessa inte otänkbar. En annan möjlig ordning är att detta sker på nämndnivå, varvid den centrala ledningens eventuella inflytande är av intresse. En tes att arbeta vidare med är att förhandlingen mellan styrelseordföranden och i första hand kommundirektören kan analyseras enligt en något modifierad 'garbage can'-modell (se exempelvis Jönsson 1988). En tänkbar utgångspunkt för mötet mellan de båda är att kommunens ledande politiker presenterar en rad problem som är aktuella i den politiska sfären, medan kommunens högste tjänsteman kommer med ett antal efterfrågade och genomförbara åtgärder. Förhållandet kan dock lika gärna vara det motsatta. Syftet med förhandlingen blir i så fall att finna en möjlig åtgärd till ett befintligt problem, eller ett tänkbart problem som motiverar en eftersträvansvärd eller redan genomförd åtgärd.

Hur styrkeförhållandet ser ut i en eventuell förhandling mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören, och vilka faktorer som påverkar detta förhållande, väcker frågor kring ansvarsfrågan. I den mån idealet är att ansvar och inflytande står i proportion till varandra (Brunsson 1983), är eventuella avvikelser viktiga att kartlägga. Avvikelser väcker i sin tur frågan om det är ansvaret eller det reella inflytandet som i så fall bör förändras. Om en fokusering av ansvar leder till att en koncentration av politiskt inflytande accepteras av övriga politiker och av allmänheten, får detta rimligtvis också konsekvenser för den politiska organisationen och dess sätt att fördela uppdrag.

Kommunstyrelsens ordförande *anser* sig ha goda möjligheter att påverka både den politiska och den administrativa organisationen. En av flera faktorer som avgör om ordföranden i realiteten har det, är om de som skall påverkas har en liknande uppfattning och framför allt om de tycker att ett sådant förhållande är rimligt. Uppfattningarna från de personer som beskrivs som centrala i styrelseordförandens personkontakter, är i detta sammanhang minst lika relevanta som dennes egna åsikter. Avslutningsvis bör nämnas det faktum att styrelseordföranden prioriterar handlingskraft före partipolitisk profilering. I en fördjupning av studien kan frågan om hur den politiska oppositionen uppfattar och hanterar denna situation vara av intresse.

5.2 En nödvändig fjärde förankringsprocess

I uppsatsens tredje kapitel behandlas politikernas två huvudsakliga roller, i första hand utifrån Nilssons (1993) beskrivning. Bland annat konstateras att en så kallad *företrädar-*

roll är av yttersta vikt vid en auktoritativ värdefördelning. I en komplett företrädarroll ingår två faser: en med omfattande externa medborgarkontakter och en med interna kontakter varigenom medborgarnas aktuella åsiktsbildningar förs in i det kommunala systemet. Politikerns *styrningsroll* utövas primärt internt, i syfte att påverka övriga politiker, tjänstemän och övrig personal i önskvärd riktning.

En avgörande utgångspunkt för rollperspektivet i denna studie är en uppdelning som bland andra Nilsson (ibid) gör i 'ledande' respektive 'övriga' kommunalpolitiker. Enligt Nilsson utövar samtliga politiker en företrädarroll, medan endast ett litet antal politiker har möjlighet att på ett effektivt sätt utöva en styrningsroll. I nämnda kapitel förs dessutom ett resonemang kring det verkningslösa i att endast företräda utan att kunna styra, inte minst mot bakgrund av att även företrädarrollen enligt ovan består av en styrningsliknande fas. För att bedriva auktoritativ värdefördelning krävs därmed utrymme för både en företrädar- och en styrningsroll. I detta avsnitt behandlas styrelseordförändens sätt att lösa detta potentiella problem, vilket får en tydlig koppling till de tre etablerade förankringsprocesserna.

5.2.1 *Prioriterad styrningsroll*

Kommunstyrelsens ordförande har jämförelsevis goda förutsättningar att påverka den egna förvaltningens verksamhet och ägnar mycket tid och kraft åt att försöka göra det. En viktig aspekt är det bland andra Solli & Källström (1995) och Bröms (1989) konstaterar, att den ledande politikern alltid går segrande ur en eventuell strid med motsvarande personer på tjänstemannasidan. Att styrelseordföranden upplever ett psykologiskt övertag bekräftas även i denna studie, och avser administrativ personal på samtliga nivåer även om merparten av kontakterna sker med kommundirektören.

Inledningsvis i detta kapitel beskrivs styrelseordförändens sätt att via tre parallella förankringsprocesser föra ett ärende till önskvärt politiskt beslut och sedermera administrativ handling. Förankringsprocesserna bedrivs i dennes partiinterna och parlamentariska kontakter samt förvaltningskontakter. Det är också företrädesvis i dessa tre kategorier av kontakter styrelseordföranden har möjlighet att påverka politiker, tjänstemän och övrig personal för att uppnå ett specifikt mål, det vill säga utöva en styrningsroll.

Av studien framgår att nämnda kategorier av kontakter, tillsammans med de regionala kontakterna, medvetet prioriteras i styrelseordförändens uppdragsutövning. De kommuninterna kontakternas betydelse är uppenbar, liksom det sätt kommunstyrelsens ordförande driver förankringsprocesserna på för att stärka möjligheten att styra den egna förvaltningen. Härav dras slutsatsen att den politiska styrningsrollen är viktig för den ledande kommunalpolitikern, liksom att dennes styrande funktion prioriteras före den företrädande.

5.2.2 *Oprioriterad företrädarroll*

Den av styrelseordföranden prioriterade styrningsrollen utövas främst internt, i dennes partiinterna och parlamentariska kontakter samt förvaltningskontakter. För en komplett företrädarroll krävs både externt orienterade medborgarkontakter och nämnda interna, men det är i de förstnämnda som grunden läggs för den förberedande verksamheten. Företrädarrollen *utövas* primärt i samma kontakter som styrningsrollen, och i hög grad genom just styrningen, men utan omfattande medborgarkontakter blir vetskapen liten om vilka åsiktsbildningar som skall företrädas. Mot denna bakgrund krävs en mer utförlig diskussion kring det tydliga resultatet att kommunstyrelsens ordförande har få medborgarkontakter. Vilka är orsakerna och vilka konsekvenser kan det få?

Styrelseordförandens medborgarkontakter förekommer främst vid kommunalstämmor eller arrangerade möten kring specifika projekt inom kommunen. Medborgarkontakterna är dock förhållandevis få och motverkas av en sekreterare med förmåga att styra telefonsamtal och besök till tjänstemän och övriga politiker. Ett näraliggande exempel på kommunala politikernas ovilja att ta del av aktuella åsiktsbildningar, är de diskussioner som förs kring folkomröstningsinstitutet. Från politiskt håll är skepsisen ofta stor mot att använda detta instrument, varvid de största riskerna sägs vara en ökad populism och att nya, mindre partier skall använda folkomröstningar för att i enskilda frågor utmana större, mer etablerade partier (Gidlund & Hallin 1996). Även i de fall ett tillräckligt antal medborgare begär en kommunal folkomröstning, är chansen liten att en sådan blir av. Sedan det så kallade folkinitiativet lagfästes 1 juli 1994 har krav på folkomröstning framförts vid 40 tillfällen, men aldrig omsatts i handling (Kommun-Aktuellt 26/1996).

Fernler (1996) redogör för en kommun där en 'marknadsundersökning' bland medborgarna i initialskedet mottas med stor skepsis inom politikerkåren. Som främsta argument framförs att en sådan strider mot den demokratiska idén, med politiker valda att företräda väljarna. Enligt denna tolkning främjar inte kunskap om aktuella åsiktsbildningar utövandet av en politikers företrädarroll. När resultaten av undersökningen presenteras är dock merparten av politikerna positiva till att få besked om medborgarnas preferenser. Att *företräda* får delvis en annan innebörd; det politiska mandatet omvärderas och allmänhetens åsikter blir väsentliga.

Utövandet av auktoritativ värdefördelning förutsätter att de värden som fördelas uppfattas som bindande av flertalet medborgare och därmed åtlyds. I den mån det som beslutas i kommunens politiska församlingar och genomförs av den administrativa organisationen inte accepteras av samhällsmedborgarna, är mycket av det arbete styrelseordföranden ägnar åt förankringsprocesserna inom kommunen tämligen verkningslöst. För att en politisk idé skall betraktas som fullt ut implementerad krävs att den på något sätt får genomslag i samhället, och kommunstyrelsens ordförande önskar inte heller i detta led bli överraskad. Därför är det rimligt att även en fjärde förankringsprocess fortgår gentemot kommunens medborgare.

I nedanstående avsnitt utvecklas diskussionen kring vikten av att förankra politiska idéer bland allmänheten och att fånga upp aktuella åsiktsbildningar i samhället. Dessutom redogörs för hur detta faktiskt fungerar i de kommuner som studerats.

5.2.3 Den kollektiva rollutövningen

"I ett samhälle där det politiska förtroendeuppdraget ofta blir en heltidssyssla är det särskilt viktigt att politikern står i ständig kontakt med dem som valt henne eller honom. En förtroendevald måste både vara lyhörd för önskningskrav och förväntningar, men också vara beredd att förklara, argumentera och övertyga. Ett centralt begrepp i svensk politisk tradition är förankring. Detta samstämmighetsuppbyggande mellan väljare och valda är ofta en trög och mödosam process, men ger i bästa fall den offentliga politiken en folklig bas som sedan underlättar genomförandet."

(Pettersson med flera 1996, sidan 113)

Många försök att definiera eller beskriva politik som företeelse utgår från begreppet auktoritativ värdefördelning. Fördelningen av värden via politiska beslut skall uppfattas som auktoritativ, vilket underlättas av att samhällsmedborgarna har ett tillräckligt starkt *förtroende* för politik, politiska institutioner och politiker. Utan ett sådant förtroende, åtminstone för de beslut som fattas, är det svårt att betrakta den förväntade värdefördelningen som auktoritativ.

En faktor som kan tänkas påverka det nödvändiga förtroendet i negativ riktning är det spänningsförhållande som finns 'inbyggt' i en formellt politikerstyrd organisation.

Detta följer inte enbart av att parlamentariska organ och mer handlingsinriktade enheter finns representerade i organisationen, och att de folkvalda politikerna i många avseenden kan ha svårt att styra de opolitiska tjänstemännen. Divergenta intressen ställer krav på de politiska församlingarna att 'producera' både politik (konflikt) och handling (samförstånd) i en tillfredsställande kombination. En i sammanhanget modern aspekt på problematiken att via politiskt beslutsfattande tillgodose flera intressen i samhället (så kallad 'avspegling'; se exempelvis Brunsson & Olsen 1990), är att vi numera lever i ett relativt mångkulturellt land. Dålig representativitet i de politiska församlingarna samt okunskap och ovana, gör att det blir svårare att tillgodose den mångfald av preferenser som finns i samhället.

Enligt opinionsmätningar är allmänhetens förtroende för politikerkåren relativt lågt. Österman (1981) visar en stadigt sjunkande tillit under perioden 1973 till 1980, och i början av 1990-talet ligger motsvarande siffror kvar på en låg nivå (Gilljam & Holmberg 1995). Strandberg (1996) menar att kommunalpolitiker i hög utsträckning får skulden för vad rikspolitiker gör eller inte gör. Frånvaron av en författningpolitisk debatt gör att medborgarna inte vet hur ansvarsfördelningen inom statsförvaltningen ser ut. I den mån detta drabbar de lokala politikerna hårdast utgör det ytterligare ett argument för ett informationsutbyte genom frekventa medborgarkontakter.

Ett problem med medborgarnas bedömning av politiker och deras sätt att styra samhällsutvecklingen, är att bedömningsgrunden till stor del bestäms av de politiska motståndarna (Brunsson & Jönsson 1979). Därigenom kommer allmänheten i hög grad att uppfatta det som utförs mindre bra eller till nackdel för dem. Dessutom kan en väsentlig del av återkopplingen av reaktioner från medborgarna till det politiska systemet tänkas ske och förstärkas genom företrädare för oppositionen. Motsvarande förstärkning av misstag eller impopulära beslut från politiskt håll samt missnöje från allmänheten görs av massmedia (jämför Fridolf 1993). Fördelning av skuld är mer angeläget än fördelning av ära. Med detta som utgångspunkt är det uppenbart att kommunstyrelsens ordförande har ett omfattande arbete att behålla eller skapa ett nödvändigt förtroende för sig själv, liksom sin egen och majoritetens politik. Detta måste ske genom medborgarkontakter som styrelseordföranden själv deltar i eller har betydande kontroll över. En fjärde förankringsprocess är därför nödvändig.

"Ledare behöver – och har alltid behövt – vägledas underifrån. De som skall ledas känner efter en väl genomförd dialog förtroende för de utgångspunkter som ledaren har för sitt ledarskap. De kräver i så fall kanske inte ens att förstå ledarens alla bevekelsegrunder för de beslut som fattats. Förtroendet ger väsentliga delar av den auktoritet som behövs för att ledaren skall lyckas med ledarskapet. Ledare som misslyckats har nästan alltid varit dåliga på att lyssna."

(Karlsson & Källström 1995, sidan 4)

I ovanstående citat, ur en debattartikel om politiskt ledarskap, poängteras en rad av de förhållanden som berörs i diskussionen kring vikten av en politikers företrädarroll. Kommunstyrelsens ordförande – kommunens högste politiske *ledare* och den främste bland de *förtroendevalda* – är beroende av ett starkt förtroende från många håll, inte minst kommunens medborgare. Med ett sådant förtroende blir exempelvis medborgarnas oförmåga eller ovilja att se den politiska helheten ett betydligt mindre problem. Den auktoritativa värdefördelningen förutsätter ett förtroende som exempelvis kan skapas via en *dialog* med medborgarna, det vill säga medborgarkontakter av något slag. Inledningsvis i detta kapitel beskrivs hur kommunstyrelsens ordförande genomför tre parallella förankringsprocesser i sina partiinterna kontakter, parlamentariska kontakter och förvaltningskontakter. Enligt ovanstående resonemang förutsätter en verkningfull påverkan av samhällsutvecklingen på det lokala planet, att en förankringsprocess drivs även i styrelseordförandens medborgarkontakter. Denna studie visar dock att kontakterna är oprioriterade och att någon explicit förankring inte äger rum.

Nödvändigheten av att genomföra en förankringsprocess i en kategori av kontakter där kommunstyrelsens ordförande inte är särskilt aktiv, kan skapa problem. Den auktoritativa värdefördelningen förutsätter viss acceptans för de värden som skall fördelas. Dessutom är styrelseordförandens position hotad om många ärenden eller ärenden av väsentlig betydelse för kommunen, drivs mot majoriteten av invånarnas vilja. Liksom i de tre förankringsprocesser som behandlas i avsnitt 5.1 ovan, är det avgörande för kommunstyrelsens ordförande att inte bli överraskad av den allmänna opinionen och att kunna påverka denna i tillräckligt hög grad.

Det är uppenbart att en förankringsprocess trots allt bedrivs gentemot medborgarkollektivet och frågan är hur den är utformad. Mycket av det som beslutas i kommunen är i någon mån förankrat bland allmänheten, och eventuella protester i efterhand är i regel väntade. Kommunstyrelsens ordförande har följaktligen ofta kännedom om medborgarnas åsikter.

En viktig del av lösningen på detta potentiella problem står att finna i mötena med det egna partiets, och i förekommande fall majoritetens, fullmäktige-grupp. Utbytet av information är vid dessa möten ömsesidigt mellan heltidspolitiker och fritidspolitiker; styrelseordföranden och dennes kollegor förmedlar information av kommuninternt ursprung, medan fritidspolitikerna tillför den politiska debatten ett medborgerligt perspektiv. Sammanträffanden med den stora gruppen fritidspolitiker i kommunen, både i de partiinterna och de parlamentariska kontakterna, uppfattas som mycket givande för styrelseordföranden. Fernler (1996) använder ett begrepp, 'förmedlad kunskap', som avser kunskap om en verksamhet förmedlad via andras beskrivningar. Fernler menar att personer i en centralt placerad ledningsgrupp är särskilt beroende av förmedlad kunskap. Styrelseordförandens situation är sådan, inte minst när det gäller kunskap om allmänhetens åsikter, varför medborgarkontakterna sannolikt i hög grad ersätts av förmedlad kunskap.

Fritidspolitikerna utgör en oumbärlig länk mellan kommunstyrelsens ordförande och kommunens medborgare. Information om planerade åtgärder förs ut till allmänheten på ett naturligt sätt och en återkoppling sker i form av reaktioner och synpunkter, i någon mån formulerade i hanterliga, kommunalpolitiska termer. Det är således till stor del fritidspolitikerna som driver den fjärde förankringsprocessen, utifrån information och implicita direktiv från styrelseordföranden och dennes kollegor. I idén om gruppen fritidspolitiker som en länk mellan styrelseordföranden och medborgarna, ligger även lösningen på det potentiella problemet med den ledande politikerns rollutövning.

En möjlig tolkning av förhållandet mellan kommunstyrelsens ordförande, fritidspolitikerna och medborgarna, är att den politiska *rollutövningen är kollektiv*. Styrelseordföranden har goda möjligheter att genom sina täta kommuninterna kontakter utöva väsentliga delar av en styrningsroll. Däremot saknar den ledande kommunalpolitikern tillräckliga influenser från kommunens invånare för att på ett relevant sätt vara dess främste företrädare internt. Fritidspolitikerna har å sin sida svårt att på egen hand utöva en styrningsroll, men även en komplett företrädarroll som förutsätter vissa styrmöjligheter. Genom fritidspolitikerna får kommunstyrelsens ordförande nödvändig kunskap om aktuella åsiktsbildningar, och kan på ett trovärdigt sätt företräda medborgarna inom kommunens parlamentariska organ och gentemot förvaltningen. Fritidspolitikerna är förmedlare och i viss mån tolkare av kommuninvånarnas åsikter.

Tillsammans – men bara tillsammans – har den politiska majoriteten i kommunen goda förutsättningar att utöva båda de roller en politiker förutsätts göra. Den företrädande funktionen fylls företrädesvis av fritidspolitikerna, kompletterade av heltidspolitikernas interna styrning. Den styrande funktionen fylls av heltidspolitikerna, med nödvändigt stöd av externt förmedlad kunskap. I den kollektiva rollutövningen ryms således lösningen på problemet med den fjärde förankringsprocessen, den gentemot medborgarna. Med ett kollektivt utövande av nödvändiga företrädar- och styrnings-

roller utnyttjas också fördelarna med både heltids- och fritidspolitiken på det lokala planet. Genom att själv driva tre interna förankringsprocesser och samtidigt ha ett betydande inflytande över en fjärde extern sådan, skapar kommunstyrelsens ordförande goda förutsättningar att leda och driva utvecklingen i sin kommun.

5.2.4 Att styra och att företräda?

Kommunstyrelsens ordförande *anser sig kunna påverka förvaltningen och försöker* utöva en styrningsroll. Däremot studeras inte resultaten av dessa försök. Många tidigare studier belyser politikens, ofta bristfälliga, faktiska inflytande över kommunens administrativa enheter. Den individuella påverkan från den som ställs till svars för den politik som förs och de åtgärder som vidtas är fortfarande oklar. Den ledande kommunalpolitikern prioriterar på ett tydligt sätt sin styrningsroll och försöker utöva den fullt ut. Huruvida denna styrning faktiskt påverkar och får avsedd verkan är av betydelse för synen på förhållandet, dels mellan politiker och administratörer, dels inom den politiska sfären. Ytterligare kunskap om det reella innehållet i styrelseordförandens styrningsroll är extra viktig i ljuset av den diskussion kring förhållandet mellan ansvar och inflytande som förs på flera ställen i uppsatsen. Därför bör förankringsprocesserna och styrningsrollen studeras ur ett vidare perspektiv än bara styrelseordförandens.

Även den kollektiva utövningen av roller som normalt förknippas med en enskild politiker, väcker frågor för vidare forskning. Respondenterna tillskriver möten med bland annat fullmäktigegruppen stor betydelse, men är mer oprecisa i redogörelsen för den personliga nyttan med mötena. Det är uppenbart att informationsutbytet inte är så ensidigt som det beskrivs i intervjuerna. Frågan är därmed vilken medvetenhet som finns, från båda håll, kring det spel som här kategoriseras enligt en modell med en företrädar- och en styrningsroll. Det ömsesidiga beroende som blir följderna av en kollektiv rollutövning kan ha betydelse, inte minst som en eventuell förklaring till hur det politiska arbetet på lokal nivå organiseras och genomförs.

Tanken om en kollektiv rollutövning och ett ömsesidigt beroende, implicerar dessutom att åtminstone två grupper av politiker kan urskiljas: en med en företrädande och en med en styrande funktion. Distinktionen mellan grupperna kan ha betydelse för den politiska organisationens struktur. Av denna studie framgår endast styrelseordförandens utgångspunkter, varför exempelvis övriga kommunalråds förutsättningar och intentioner är oklara. Storleken på den grupp politiker som utövar, eller anser sig utöva, en styrningsroll respektive en företrädarroll i kommunen är därigenom av värde att studera.

Måhända fyller tjänstemannakollektivet en funktion i den fjärde förankringsprocess som beskrivs ovan liksom i politikernas företrädarroll. I den mån det är så, är det ytterligare ett förhållande som har betydelse för de uppgifter och det ansvar som åläggs politiker respektive tjänstemän.

5.3 Förändrade personkontakter ger förankringsproblem

”En regionalisering blir allt tydligare inte minst efter Sveriges inträde i EU. Regionen från Oslo i norr till Malmö/Köpenhamn i söder har förutsättningar att bli en tillväxtregion i norra Europa. För att förverkliga denna krävs insatser på regeringsnivå. Vi är förvissade om att det finns en förståelse och en vilja från statens sida att stödja denna utveckling. Det betyder att Göteborg får växa i betydelse som centrum för denna region.”

(Johansson & Lindström 1996, sidan 4)

Debatten om den kommunala självstyrelsen är och har under en längre tid varit intensiv. Ofta hävdas att självstyrelsen, åtminstone ur ett kommunalt perspektiv, är en chimär och ledande kommunalpolitiker beklagar den minimala handlingsfriheten. Åsikten att kommunerna i alltför hög utsträckning verkställer beslut fattade i riksdag, regering, statliga verk och domstolar, framkommer också tydligt i denna studie av kommunstyrelsens ordförande i Göteborgsregionen. Problemen är enligt politikerna flera, men grunden ligger i att den så kallade finansieringsprincipen sällan åtföljs när staten ålägger kommunerna nya uppgifter och därigenom ökade kostnader. Missnöjet är stort och respondenterna är överens om att trenden måste brytas; den egna hårt drabbade kommunen måste få större handlingsutrymme i flera avseenden.

Vilka åtgärder anses då vara de mest verkningsfulla från kommunernas sida för att åstadkomma en bättre ordning i relationen med staten? En tänkbar sådan vore att sända argumentationsstarka delegationer till Stockholm för att uppvakta ansvariga politiker och tjänstemän på departementen. Vidare kan styrelseordföranden telefon- eller brevlades meddela statsråden sin uppfattning. Även kontakter med det egna partiets eller andra partiers riksdagsledamöter för att påverka utvecklingen är tänkbara för detta ändamål.²² Med ett enda undantag, där den aktuella kommunens ekonomiska situation är akut, förekommer nämnda åtgärder mycket sällan eller inte alls i de studerade kommunerna. De ledande lokalpolitikerna tycker generellt att respektive kommun är för liten och därmed för svag, för att få tillräckligt gehör via sådana kanaler.

“Om jag presenterar mig som kommunstyrelsens ordförande i Öckerö kommun, slår dom i sin kartbok och svarar: ‘Ekerö, ja det ligger ju här i Mälaren.’”

De främsta politiska företrädarna för regionens kommuner uppfattar inte att deras kommuner har någon egen identitet i Stockholm, vilket gör ansträngningar på egen hand tämligen meningslösa.

5.3.1 En resa i händerna på andra

Hur agerar ansvariga politiker i elva kommuner som är för små för att på egen hand påverka centralt placerade beslutsfattare i Stockholm, och som i vissa fall knappt är kända vid namn? En naturlig utveckling är att de går samman med Göteborg. Samarbetet i GR, Göteborgsregionens kommunalförbund, intensifieras och regionens största kommunalpolitiska profil, kommunstyrelsens ordförande i Göteborg Göran Johansson, åtar sig uppdraget som ordförande. “Han är ju en megafon”, uttrycker styrelseordföranden i en grannkommun om Johanssons förmåga att synas och höras. Göran Johansson är lokföraren som skall köra det västsvenska tåget under en överskådlig framtid, och han *förväntas* hålla god men kontrollerbar fart och en för samtliga resenärer gynnsam kurs. Övriga medlemmar i kommunalförbundet hävdar att Johansson är ödmjuk i sin roll och samtidigt inser det nödvändiga i ett kraftfullt regionalt samarbete. Att begreppet ‘Göteborg’ i allt fler uttalanden ersätts med ‘Göteborgsregionen’ ses som ett tecken på denna insikt. (Metaforer som lok och lokförare används för övrigt av flera respondenter.)

Med detta interkommunala samarbete borde väl allt vara frid och fröjd för regionens kommuner? Företrädarna för de mindre kommunerna får hjälp av en van och skicklig

²² I KommunAktuellt 3/1996 beskrivs en kartläggning av de svenska riksdagsledamöternas uppdrag i respektive kommuns fullmäktigeförsamling, som visar att knappt en tredjedel – drygt 100 personer – har sådana uppdrag. I de kommuner där en riksdagsledamot sitter i fullmäktige finns en naturlig kontakt kommun-stat, men av framställningen framgår inte huruvida så är fallet i någon av de studerade kommunerna.

kommunal marknadsförare, som för egen del får ytterligare utrymme i media. Samtliga kommuner bör rimligtvis tjäna på ett sådant samarbete. Det är inte otänkbart att utvecklingen verkligen blir sådan och att samtliga parter har detta mål för ögonen, men antag att så *inte* är eller blir fallet. Det är då tänkbart att Johansson och hans kollegor i Göteborgs kommunstyrelse ser detta som ett tillfälle att ytterligare stärka Göteborgs ställning i regionen (och landet) – på bekostnad av kranskommunernas redan knappa inflytande. En indikation på en sådan utveckling ges för övrigt i citatet på sidan 136, även om det är en mer omfattande region som anges där.

För det *första* kan det som officiellt beskrivs som ett starkt och fruktbart initiativ från tretton kommuner, av utomstående betraktare såsom potentiella beslutsfattare på riksnivå, ses som en styrkedemonstration från Göteborgs och Göran Johanssons sida. Resultatet externt blir då att den sistnämnde ytterligare befäster sin position som Västsveriges ansikte mot övriga Sverige och att Göteborg är den stora vinnaren i samarbetet. Flera respondenter hävdar att det är så, men att utvecklingen ändå gynnar regionen som helhet liksom de enskilda kommunerna.

För det *andra* kan ansvariga politiker och tjänstemän i Göteborg uppfatta denna uppläggning som en lösning på ett potentiellt regioninternt problem. Utgångspunkten för i stort sett allt interkommunalt samarbete, är att merparten av de inblandade kommunerna måste överge eller kraftigt modifiera sina kommunspecifika önskemål för att nå en gemensam linje. Sannolikheten att denna linje liknar den av Göteborg utstakade är därigenom stor. Det är också underförstått att inblandade parter inte i efterhand kritiserar de ställningstaganden som görs eller ifrågasätter de uttalanden ordföranden gör. På detta sätt lyckas man från Göteborgs sida mildra kritik som annars kan bli resultatet av en storstads förhållande till sina kranskommuner. Uppfattningen i övriga kommuner är otvivelaktigt att det som är bra för Göteborg också är bra för övriga kommuner i regionen. En sådan uppfattning dämpar rimligtvis potentiell kritik inom regionen.

5.3.2 *En ny situation*

Göteborg har enligt samarbetets förespråkare 'släppt ifrån sig' poster i regionens styrelse. Enligt dessa har fördelningen skett på göteborgarnas initiativ, vilket skulle tyda på en vilja att få med övriga kommuners kunskaper och synpunkter i förändringsprocessen.

Det regionala samarbetet utgörs inte av ett enväldigt göteborgskt styrande och utnyttjande av de mindre kommunerna. Däremot är det tydligt hur i övrigt dominanta ledande kommunalpolitiker väljer att låta Göteborg, och i första hand dess styrelseordförande, företräda hela regionen i framför allt massmediala sammanhang. En rädsla att stå utanför ett organ som får ett ökande utrymme i olika avseenden gör att kommunstyrelsens ordförande lägger stor vikt vid de regionala kontakterna, vari den ledande kommunalpolitikern spelar en relativt undanskymd roll. En sådan situation är ovanlig för denna grupp. Den önskade kommunala profileringen riskerar härigenom att gå om intet, och i den mån lokföraren inte tydligt skyltar med sina passagerares namn, egenskaper och önskemål är det troligt att Öckerö förblir Ekerö i departementens kartböcker. En utveckling där mer beslutsfattande och ansvarstagande läggs på regional nivå uppfattas inte heller som odelat positivt. I fjärde kapitlets resultatredovisning framkommer viss skepsis från respondenternas sida, och liknande synpunkter framförs nedan av en kommunal tjänsteman.

"I takt med att kraven på en effektiv regional samhällsorganisation desto tydligare har det visat sig hur ineffektivt den fungerar i dag. Allt för många organ anser sig företräda den regionala nivån. Oklarheter i ansvar skapar problem inte bara för kommuner utan även för enskilda personer, företag, organisationer m fl."

(Forsman 1996, sidan 39)

Ovan berörs möjliga problem med en ökad tilltro till Göteborgsregionens betydelse för den enskilda kommunen, primärt med utgångspunkten att respektive kommuns identitet är betjänt av att stärkas. En annan tänkbar risk rör relationen till den egna kommunens förvaltning. I takt med att mer tid och kraft ägnas åt de regionala kontakterna, blir styrelseordförandens samarbete med kommunalförbundets tjänstemän tätare. När traditionellt kommunala ärenden behandlas på regional nivå, minskar de lokala tjänstemännens inflytande över beredning och verkställande. En ökad prioritering av styrelseordförandens regionala kontakter skapar därför nya förutsättningar och problem i dennes förvaltningskontakter.

Sannolikt kan styrelseordförandens närmast obefintliga statliga kontakter förklaras av att de frågor som tidigare behandlats där, numera avhandlas i dennes regionala kontakter. En liknande förklaring kan ges till det faktum att styrelseordförandens EU-kontakter är oprioriterade. I detta avseende ger studien två huvudsakliga resultat, dels att mycket få kontakter tas med EU-organ eller utanför landet över huvud taget, dels att de som tidigare tagits från kommunal nivå numera utgör en regional angelägenhet. De tänkbara förklaringarna till EU-kontakternas låga prioritet är flera, exempelvis institutionella. I EU:s så kallade regionkommitté med 222 ledamöter har Sverige tolv ledamöter; politiker nominerade av Kommunförbundet och Landstingsförbundet (Gustafsson 1996). Kommitténs möjligheter att i realiteten påverka övrigt beslutsfattande inom unionen ifrågasätts (se exempelvis KommunAktuellt 2/1996 och 9/1996), men kontakterna i kommittén utgör ett viktigt komplement till övriga påverkansinsatser.

Inom den svenska statsförvaltningen finns ytterligare två organ med kommunal representation, riksdagens EU-nämnd och en särskild beredningsgrupp i regeringskansliet som enbart behandlar kommunala EU-frågor. Kommunsektorns behov och önskemål bevakas i någon mån genom dessa organ, vilket eventuellt är tillräckligt för den enskilda kommunen. I Bryssel finns vidare fem svenska regionkontor med totalt 188 kommuner representerade: Mid Sweden, Stockholm, East Sweden, South Sweden och West Sweden, vari samtliga i studien medverkande kommuner ingår (KommunAktuellt 18/1996). Det är mot denna bakgrund troligt att en enskild kommuns eventuella ansträngningar i kontakter med EU-organ uppfattas som verkningslösa. Med anledning av detta är det dessutom mindre anmärkningsvärt att kommunstyrelsens ordförande så tydligt prioriterar bort tänkbara EU-kontakter. Både när det gäller de statliga kontakterna och EU-kontakterna finns en tydlig betoning på att de ska ske på regional nivå.

5.3.3 *Etablerade processer störs*

Det regionala samarbetet bygger på ett antal förankringsprocesser. Två tydliga skillnader framträder dock gentemot de processer som genomförs av kommunstyrelsens ordförande inom dennes partiinterna kontakter, parlamentariska kontakter och förvaltningskontakter. Den första är att ytterligare ett led ingår i processen. Den skall föras från regional till lokal nivå innan de tre kommuninterna processerna, liksom den kollektivt genomförda processen gentemot medborgarna, inleds. Den andra relevanta skillnaden är den nya och annorlunda roll kommunstyrelsens ordförande har.

I de regionala kontakterna tillhör styrelseordföranden den grupp där en uppfattning skall förankras. Ambitionerna från kommunalförbundets styrelseordförande i dennes kontakter med resten av styrelsen motsvarar den process den lokale styrelseordföranden genomför internt i kommunstyrelsen. När en 'regional' ståndpunkt förankrats i kommunalförbundets styrelse vidtar ordinarie, kommuninterna förankringsprocesser. Ett problem är nu att ett färdigformulerat problem eller förslag till lösning måste få gehör i samtliga processer. Utrymmet för modifieringar och kompromisser är litet, varför kontakten med övriga politiker inom den egna kommunen försvåras. Den åtgärd som eventuellt föreslås har inte initierats i en lokal kontakt eller förhandling mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Som nämns ovan kan ett fördjupat samarbete med kommunalförbundets tjänstemän dessutom skapa problem i relationen till den egna förvaltningen. Förutsättningarna för en lyckosam förankring i förvaltningen är därmed annorlunda och eventuellt sämre än vid den ordinarie kommunala ärendehantering.

De tre förankringsprocesser kommunstyrelsens ordförande genomför på egen hand störs följaktligen av att problem, förslag eller konkreta åtgärder initieras utanför den kommunala organisationen. Varken den politiska eller den administrativa enheten känner sig som initiativtagare och det helhjärtade engagemanget uteblir.

Påverkansmöjligheterna minskar påtagligt för de flesta inom kommunen när beredning genomförs och beslut fattas på regional nivå. Som ett resultat av störningarna inom den kommunala organisationen försvåras även förankringen bland kommunens medborgare. Denna sköts till stor del av andra än kommunstyrelsens ordförande, och då den stora gruppen fritidspolitiker är svår att övertyga minskar i sin tur deras vilja och förmåga att övertyga. Från allmänhetens sida finns dessutom en skepsis mot regionala reformer, men framför allt en okunskap och ett ointresse (Malmström 1995). I kommunerna råder fortfarande en ovana vid styrelseordförandens ökande regionala kontakter, vilket stör etablerade förankringsprocesser. Att finna formerna för förankring av beslut fattade på regional nivå, är en omedelbar utmaning för kommunstyrelsens ordförande.

5.3.4 *Hur etableras en ny förankringsprocess?*

Hur en relativt ny förankringsprocess etableras är en av flera frågor för fortsatt forskning i anslutning till det regionala temat. Det är rimligt att en rad nya kontakter måste knytas och att de som redan existerar tillförs ytterligare en dimension. Övriga förankringsprocesser påverkas och kommer eventuellt att modifieras och omvärderas. I vilken grad kommundirektören involveras i det regionala samarbetet, är exempelvis relevant med tanke på den betydelse kommunens högste tjänsteman har i styrelseordförandens kommuninterna förankringsarbete.

Ytterligare en aspekt av utvecklingen på regional nivå, är huruvida kommunstyrelsens ordförande i Göteborg använder denna 'nya' arena för att påverka vad som sker internt i sin kommun men också i resten av regionen. I nuläget hävdar företrädarna för övriga kommuner i regionen att samarbetet med Göteborg är, men framför allt kommer att bli, nyttigt och framgångsrikt för samtliga parter. Samarbetet är i sin nuvarande form nytt och uppenbart spännande, och frågan är hur de inblandade ser på detta när strukturerna är etablerade och arbetet läggs till det mer vardagliga.

En avslutande idé för vidare forskning kring styrelseordförandens kontakter på regional nivå, rör det faktum att den ledande kommunalpolitikern i något avseende lämnar sin position i toppen av den kommunala hierarkin. I arbetet med regionala frågor intas en mer anonym roll med till synes lägre grad av direkt inflytande över beredning, beslut och genomförande. Respondenterna hävdar att det regionala samarbetet förutsätter en sådan ordning. Det är inte otänkbart att fler grupper på

kommunal nivå – såsom övriga politiker, tjänstemän och eventuellt medborgare – också ser sina relativa påverkansmöjligheter minska i takt med att fler ärenden bereds och beslutas på regional nivå. En sådan utveckling kan antas påverka acceptansen för den regionala politiken liksom styrelseordförandens sätt att hantera sina inomkommunala kontakter.

5.4 En fördjupning som kräver bredd

Denna uppsats förmedlar översiktlig, empiriskt grundad, kunskap om kommunstyrelsens ordförande och dennes uppdragsutövning. Framför allt berörs den ledande kommunalpolitikerns fyra förankringsprocesser – som är på god väg att utökas till fem – liksom hur utövandet av politikroller löses på lokal nivå. Det är också från dessa två teman diskussionen kring en möjlig fortsättning av studien utgår. Avsnitt 5.1 till 5.3 ovan avslutas med ett antal tänkbara frågeställningar att arbeta vidare med, och det är genom en mer detaljerad studie av de fyra inarbetade förankringsprocesserna, den kollektiva rollutövningen samt etableringen av en femte process som detta projekt förväntas ge ett mer teoretiskt bidrag till kunskapen om ledande lokala politiker och politik på lokal nivå.

Förankringsprocesserna och politik som förankring är teman som kan studeras vidare för ytterligare förståelse av hur det politiska uppdraget faktiskt bedrivs på kommunal nivå. Sannolikt finns också kopplingar mellan å ena sidan den förankrande verksamheten och å andra sidan de politiska företrädar- respektive styrningsrollerna, som inte till fullo framträder i studien.

För att möjliggöra en mer detaljerad analys av styrelseordförandens uppdragsutövning krävs i flera avseenden en bredare ansats än den som tas i detta första steg. Till den indelning i sju specificerade kategorier av kontakter som används i studien bör läggas kontakter med massmedia respektive det lokala näringslivet. De tillämpade frågeställningarna blir snävare, men fler aktörer måste sannolikt inbegripas. Hur de som närmast berörs av styrelseordförandens dagliga arbete uppfattar detta, bör ge ytterligare dimensioner åt de processer och den rollfördelning som behandlas i denna uppsats. Resultaten av studien ligger därmed till grund för vilka aktörer som kommer att ingå fortsättningsvis.

Den kunskap som genereras i den genomförda studien utgör underlag för en kommande bred datainsamling via intervjuer med flera grupper i kommunen, observation av ett mindre antal styrelseordförande och en enkät till kommunstyrelsens ordförande i landets samtliga kommuner. Allt i syfte att arbeta vidare med frågan: Vad gör kommunstyrelsens ordförande egentligen?

Källor

- Aars, Jacob (1995): *Politikerroller og rekruttering*, uppsats presenterad vid Nordisk doktorand- och forskarträff, Hindås, 1–3/12 1995.
- Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj (1994): *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Studentlitteratur, Lund.
- Arbnor, Ingeman & Bjerke, Björn (1994): *Företagsekonomisk metodlära*, Studentlitteratur, Lund.
- Balle Hansen, Morten (1995): *Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation*, Kommunalpolitiske studier nr 7/1995, Odense Universitet.
- Beck Jørgensen, Torben (1992): "Politik og produktion", ur Beck Jørgensen, Torben & Melander, Preben (red), *Livet i offentlige organisationer*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, Charlottenlund.
- Biel, Anders & Eek, Daniel & Gärling, Tommy (1995): *Viljan att bidra till allmän välfärd*, uppsats presenterad vid konferensen Kvalitet i kommuner och landsting, Göteborg, 17–19/10 1995.
- Birgersson, Bengt Owe & Westerståhl, Jörgen (1982): *Den svenska folkstyrelsen*, Liber Förlag, Stockholm.
- Birgersson, Bengt Owe & Westerståhl, Jörgen (1992): *Den svenska folkstyrelsen*, upplaga 5:1, Publica, Uddevalla.
- Blom, Agneta P (1992): "Chef- och ledarskap i kommunerna", ur Civildepartementet, *Forskning om den offentliga sektorn*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Blom, Agneta P (1994): *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*, Dialogos, Uppsala.
- Brorström, Björn (1993): *Ekonomi och marknadsstyrning av resultatenheter i landsting och kommuner*, Landstingsförbundet, Stockholm.
- Brorström, Björn & Rombach, Björn (1996): *Kommunal förändringsobenägenhet*, Förvaltningshögskolans rapportserie 96:1, Göteborg.
- Brunsson, Nils (1983): "De som bär ansvaret bör också ha inflytandet", ur *Kommunal självstyrelse – sken eller verklighet? Forskare och politiker om 80-talets problem*, Akademilitteratur, Stockholm.
- Brunsson, Nils (1986, red): *Politik och ekonomi – en kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, Doxa, Karlshamn.
- Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979): *Beslut och handling – om politikens inflytande på politiken*, Liber Förlag, Falköping.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P (1990): *Makten att reformera*, Carlssons, Stockholm.
- Brunsson, Nils & Rombach, Björn (1982): *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*, Doxa, Lund.
- Bröms, Jan (1989): *Vår offentliga sektor – en strategi för mer än halva Sverige*, SACO/SR, Stockholm.
- Bäck, Henry (1995): *Att vara kommunalpolitiker på 90-talet. Preliminära resultat av 1993 års kommunalpolitikerundersökning*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Carlson, Sune (1951): *Executive Behaviour*, Studia Oeconomiae Negotiorum 32, Uppsala.
- Carlsson, Bertil (1990): *Grundläggande forskningsmetodik för medicin och beteendevetenskap*, Almqvist & Wiksell, Göteborg.
- Christoffersson, Ulf & Molin, Björn & Månsson, Lennart & Strömberg, Lars (1972): *Byråkrati och politik. En studie av den svenska tjänstemannakåren*, Bonniers, Stockholm.
- Ds Kn 1981:17: *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – Arbetsförhållanden – Funktioner*, Wallin, Gunnar & Bäck, Henry & Tabor, Merrick, rapport 8 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Liber Förlag, Stockholm.

- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs.
- Eneroth, Bo (1989): *Hur mäter man "vackert"?*, Natur och Kultur, Göteborg.
- Ericsson, Lars Eric (1990): tal vid konferensen Förtroendevald på 90-talet, Stockholm 27/3 1990, ur Ds 1990:82 *Förtroendevald på 90-talet – utmaningar och möjligheter*, sidorna 17–23, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Fernler, Karin (1996): *Mångfald eller likriktning – effekter av en avreglering*, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.
- Forsman, Jan (1996): "Vi behöver ny diskussion om regionala framtiden", *KommunAktuellt*, nummer 1/1996, sidan 39.
- Fridolf, Marie (1993): *Varför behöver kommunerna politiker?*, Publica, Stockholm.
- Gahrton, Per (1979): *Öppet brev från en politiker*, Forum, Lund.
- Gidlund, Gullan & Hallin, Bo (1996): "Kommunal demokrati genom politisk konkurrens", ur Svenska Kommunförbundets FoU-råd, *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (1995): *Väljarnas val*, Fritzes Förlag, Stockholm.
- Gustafsson, Agne (1996): *Kommunal självstyrelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hadenius, Axel (1981): *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*, P A Norstedt & Söners Förlag, Lund.
- Haglund, Roger (1996): *The Swedish Case*, uppsats presenterad vid KFi:s konferens augusti 1996, Kappelshamn.
- Hagström, Bo (1988): *Chef i offentlig verksamhet. En forskningsöversikt*, Civildepartementets forskningsdelegation, Ds 1988:55, Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm.
- Hales, Colin P (1986): "What do managers do? A critical review of the evidence", *Journal of Management Studies*, January 1986, sidorna 88–115.
- Hellevik, Ottar (1984): *Forskningsmetoder i sociologi och statsvetenskap*, Natur och Kultur, Lund, originalets titel: *Forskningsmetoder i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget.
- Jansson, Jan-Magnus (1969): *Politikens teori*, Tryckeri & Tidnings AB, Borgå.
- Jansson, Lennart (1995): *Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete – en fallstudie om ekonomistyrning*, CEFOS rapport 4, Göteborgs universitet.
- Jerkert, Björn (1995): *Kan kommunerna påverka i EU?*, Svenska Kommunförbundet, Kommentus Förlag, Stockholm.
- Johansson, Göran & Lindström, Solveig (1996): "Vi ger aldrig upp kampen för Göteborg", *Göteborgs-Posten*, 5 juni 1996, sidan 4.
- Jönsson, Sten (1988): *Kommunal organisation – från programbudgetering till kommunalnämnder*, Studentlitteratur, Lund.
- Jönsson, Sten & Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (1995): *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*, SNS Förlag, Stockholm.
- Kaplan, Abraham (1964): *The Conduct of Inquiry for Behavioral Science*, Chandler Publishing Company, New York.
- Karlsson, Göran & Källström, Anders (1995): "Kris för politiska ledarskapet", *Göteborgs-Posten*, 2 december 1995, sidan 4.
- Kjellander, Claes-Göran (1984): *Nöjda politiker – missnöjda väljare*, Liber Förlag, Stockholm.
- Knutsson, Nils & Forsman, Karin (1992): *Kommunal förnyelse. Förnyelsearbetets omfattning och inriktning*, Kommentus Förlag, Falköping.
- KommunAktuellt
 36/1994, *Acceptera valresultatet!*, sidan 41.
 9/1995, *Vara eller inte vara politiker?*, sidan 34.
 2/1996, *Alla vägar bär till Bryssel*, sidorna 12–15.

- 3/1996, *Många politiker dubbelarbetar*, sidan 8.
- 9/1996, *Svårt enas kring radikala förslag*, sidan 5.
- 18/1996, *Fem Brysselkontor täcker 188 kommuner*, sidan 18.
- 26/1996, *Massivt nej till folkomröstningar*, sidorna 2–3.
- Landstingsförbundet (1995): *Politikerrollen i framtidens regioner*, slutrapport från forskningsprogrammet Framtidens politikerroll, Landstingsförbundet, Stockholm.
- Lane, Jan-Erik & Arvidson, Sven & Magnusson, Tage (1988): *Byråkrati och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.
- Lindgren, Göte (1982): "Den kommunala handlingsfriheten", ur Persson, Kent (red), *Offentlig sektor – om rationalisering och omprövning av offentlig verksamhet*, Timbro, Avesta.
- Lundquist, Lennart (1971): *Förvaltningen i det politiska systemet*, Studentlitteratur, Malmö.
- Lundquist, Lennart (1993): *Det vetenskapliga studiet av politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist, Lennart & Petersson, Harry (1976): *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*, Studentlitteratur, Lund.
- Lundqvist, Lennart J (1991): *Förvaltning och demokrati*, Norstedts, Stockholm.
- Malmström, Cecilia (1995): *Stor i orden men liten på jorden?*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- McCracken, Greg (1988): *The Long Interview*, Sage Qualitative Research Methods Series, London.
- Melander, Preben (1992): "Styrning af offentlige organisationer – fra forvaltningshierarki og markedsøkonomi til konflikt- og forhandlingsledelse", ur Beck Jørgensen, Torben & Melander, Preben (red), *Livet i offentlige organisationer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Charlottenlund.
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*, Harper & Row Publishers, New York.
- Nilsson, Lennart (1993): *Stadsdelspolitikerna i Göteborg 1989–1991*, SDU 1993:1, Göteborgs universitet.
- Nilsson, Lennart (1996): "Väljarna och den offentliga sektorn", ur Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red), *Mitt i nittioåret*, SOM-institutet, rapport nr 16, Göteborg.
- Norell, Per-Owe (1989): *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkrati*, Studentlitteratur, Lund.
- Olsson, Jan & Montin, Stig (1996): "Lokal demokratipolitik – drivkrafter och läroprocesser", ur Svenska Kommunförbundets FoU-råd, *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*, Stockholm.
- Paulsson, Ingvar & Riberdahl, Curt (1992): *Den kommunala självstyrelsen och lagen*, Kommentus, Stockholm.
- Petersson, Olof (1993): *Svensk politik*, Publica, Stockholm.
- Petersson, Olof (1994): *Kommunalpolitik*, Publica, Stockholm.
- Petersson, Olof & Hermansson, Jörgen & Micheletti, Michele & Westholm, Anders (1996): *Demokrati och ledarskap*, Demokratirådets rapport 1996, SNS Förlag, Stockholm.
- Pierre, Jon (1995): "Den kommunala politiken: Problem eller lösning?", ur Lundquist, Lennart J & Pierre, Jon (red), *Kommunal förvaltningspolitik*, Studentlitteratur, Lund.
- Pierre, Jon (1991): "Självstyrelse och omvärldsberoende: sammanfattande diskussion", ur Pierre, Jon (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik*, Studentlitteratur, Lund.
- Pikkala, Sari (1995): *Politiska och administrativa ledare i kommuner – ställning, rekrytering och roller*, uppsats presenterad vid Nordisk doktorand- och forskarträff, Hindås, 1–3/12 1995.
- Repstad, Pål (1993): *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund, originalets titel: *Mellom nærhet og distanse*, Universitetsforlaget, Oslo 1987.

- Ricklander, Louise (1990): *Bakom politikerrollen. Politisk vardag – om känslor och reaktioner, makt och lydnad, manligt och kvinnligt*, Wahlström & Widstrand, Helsingborg.
- Rombach, Björn (1991): *Det går inte att styra med mäll!*, Studentlitteratur, Lund.
- Sannerstedt, Anders (1981): *Attityder till kommunal service*, Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1981:22, rapport från kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Stockholm.
- SFS 1991:900: *Kommunallagen*.
- Simon, Herbert A (1971): *Administrativt beteende. En studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer*, Prisma, Stockholm, originalets titel: *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York Free Press, New York 1957.
- Sjöblom, Gunnar (1970): *Party Strategies in a Multiparty System*, Studentlitteratur, Lund.
- Solli, Rolf & Källström, Anders (1995): *Kommundirektören. En studie av kommunens högste tjänsteman*, CEFOS arbetsrapport 8, Göteborgs universitet.
- SOU 1965:54: *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*, betänkande avgivet av Länsdemokratiutredningen, Justitiedepartementet, Stockholm.
- SOU 1975:18: *Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting*, rapport från Utredningen om den kommunala demokratin, Kommundepartementet, Stockholm.
- SOU 1977:78: *Kommunerna – utbyggnad, utjämning, finansiering*, slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning, Gotab, Stockholm.
- SOU 1985:28: *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*, betänkande från 1983 års demokratiberedning, Norstedts Tryckeri, Stockholm.
- SOU 1989:108: *Förtroendevald på 90-talet – utmaningar och möjligheter*, betänkande från Förtroendeuppdragsutredningen, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:73: *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*, rapport till Lokaldemokratikommittén, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Stewart, John (1988): *Styrning och ledarskap i kommuner*, Studentlitteratur, Lund, originalets titel: *The New Management of Local Government*, Allen + Unwin Publishers, London 1986.
- Strandberg, Urban (1996): "I den författningspolitiska debattens frånvaro. Behövs kommuner i svensk demokrati?", ur Svenska Kommunförbundets FoU-råd, *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1995a): *Perspektiv 99. Kommunerna och Svenska Kommunförbundet 1995–1999*, Klippan.
- Svenska Kommunförbundet (1995b): *Sveriges kommuner 1995–96*, Kommentus Förlag, Stockholm.
- Söderlind, Donald & Petersson, Olof (1988): *Svensk förvaltningspolitik*, Diskurs Förlag, Stockholm.
- Tarschys, Daniel (1983): *Den offentliga revolutionen*, Liber Förlag, Stockholm.
- Trost, Jan (1993): *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur, Lund.
- Valle, Inger L (1984): "Myndigheternas förändringssträvande – ansvarsfördelning mellan politiker och myndigheter", ur Palmlund, Ingar (red), *Effektiv offentlig sektor? Den offentliga sektorns roll i samhället*, Liber Förlag, Stockholm.
- Wallin, Gunnar (1983a): "Politikerkåren", ur Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red), *De nya kommunerna. En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Liber Förlag, Stockholm.
- Wallin, Gunnar (1983b): "Att vara kommunalpolitiker", ur Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red), *De nya kommunerna. En sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Liber Förlag, Stockholm.
- Westerståhl, Jörgen (1995a): "Rollen som stadsdelspolitiker", ur Jönsson, Sten & Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red), *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*, SNS Förlag, Stockholm.

Westerståhl, Jörgen (1995b): "Några generella iakttagelser", ur Jönsson, Sten & Rubenowitz, Sigvard & Westerståhl, Jörgen (red), *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*, SNS Förlag, Stockholm.

Österman, Torsten (1981): *Förtroendet för politiker*, rapport från FSI, Gotab, Stockholm.

Formulär för bearbetning av uppdragsrelaterad kontakt

Kommun:

Person:

| | |
|--|--|
| Dag och tidpunkt för kontakten? | |
| | |
| Vem eller vilka hade du kontakt med? | |
| | |
| Träffades ni, och i så fall var? | |
| | |
| Hur länge pågick kontakten? | |
| | |
| Vad handlade kontakten om? | |
| | |
| Hur länge hade kontakten/mötet varit inplanerat? | |
| | |
| Vem tog initiativet till kontakten? | |
| | |
| Vilket var ditt syfte med kontakten? | |
| | |
| Ev. förberedelser för kontakten? | |
| | |
| Taktik/strategi under kontakten? | |
| | |
| Resultatet av kontakten? Ev. uppföljning? | |
| | |
| Övrigt | |

BILAGA 2

Mandatfördelning i kommunfullmäktige

| | s | v | m | fp | c | kd | mp | nyd | övr | S:a |
|-------------|----|---|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|
| Ale | 24 | 4 | 8 | 3 | 5 | 2 | 3 | | | 49 |
| Alingsås | 20 | 4 | 10 | 5 | 5 | 3 | 3 | 1 | | 51 |
| Härryda | 17 | 2 | 9 | 4 | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 41 |
| Kungsbacka | 16 | 2 | 20 | 6 | 11 | 2 | 4 | | | 61 |
| Kungälv | 25 | 3 | 14 | 4 | 7 | 2 | 4 | | | 59 |
| Lerum | 18 | 3 | 11 | 4 | 4 | 2 | 6 | | 3 | 51 |
| Mölndal | 25 | 4 | 14 | 7 | 5 | 2 | 4 | | | 61 |
| Partille | 16 | 3 | 9 | 5 | 2 | 2 | 3 | 1 | | 41 |
| Stenungsund | 17 | 2 | 9 | 5 | 4 | 1 | 3 | | | 41 |
| Tjörn | 17 | | 7 | 6 | 3 | 2 | 2 | 1 | 3 | 41 |
| Öckerö | 14 | 1 | 11 | 3 | 1 | 7 | 4 | | | 41 |

Folkmängd och antal anställda inklusive bolag (1995)

| | folkmängd (närmaste hundratal) | anställda (inklusive bolag) |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| Ale | 25 400 | 2 050 |
| Alingsås | 34 500 | 2 750 |
| Härryda | 28 500 | 1 940 |
| Kungsbacka | 60 300 | 4 650 |
| Kungälv | 35 900 | 3 080 |
| Lerum | 34 500 | 2 360 |
| Mölndal | 53 900 | 4 440 |
| Partille | 31 900 | 2 340 |
| Stenungsund | 19 900 | 1 590 |
| Tjörn | 14 700 | 1 120 |
| Öckerö | 11 500 | 940 |

Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie:

Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner. Cecilia Bokenstrand. 1/1993

Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962-1974. Urban Strandberg. 2/1995

Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader. Pär Falkman och Stefan Pauli. 3/1995

Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete - en fallstudie om ekonomistyrning. Lennart Jansson. 4/1995

Risk management and Health Care. Per-Johan Horgby. 5/1995

Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolsektorn. Anna Cregård. 6/1996

Distributive Justice and Cooperation in Asymmetric Social Dilemmas. Daniel Eek. 7/1996