

Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid

MALGORZATA ERIKSON,
DAVID KARLSSON, HENRY
BÄCK, BJÖRN ROMBACH

De närmaste åren blir sannolikt ett formativt moment för den svenska förvaltningen. Ansvarskommittén och Grundlagsutredningen står inför en rad vägval, och man kommer att lägga förslag som påverkar vår samhällsorganisation för lång tid framöver. I centrum för diskussionen står de så kallade strukturfrågorna; rikets regionala indelning, ansvarsfördelning och den politiska organisationen. Mycket talar för att den primärkommunala nivån blir nästa punkt på dagordningen ("Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar" 2006), om inte genom Ansvarskommitténs direkta försorg så i efterdyningarna av dess betänkande 2007. Grundforskning kring de kommunala strukturfrågorna är därför angelägen och trängande.

Såväl samhällsdebatten som forskning kring dessa frågor brukar normalt fastna i endera av två fällor: effektivitetsaspekten (ekonomi) eller demokrativinkeln (statsvetenskap). De studier som gjorts under senare tid på temat kommunal indelning har i allmänhet utgått ifrån ekonomiskt perspektiv och behandlat den eventuella nyttan av stordrift och samordning i större kommuner. ("Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda" 2005, Häggroth 2005) Medvetenheten om att indelningsfrågorna har en demokratisk dimension finns förvisso, och man tar ofta förgivet att små nära kommuner är det bästa på den fronten, (Törnqvist

2003) men att en försämring av demokratin är en kalkylerad förlust vid samman-slagningsreformer. Frågor kring de lokala *politiska institutionernas* framtida utformning är däremot mer fokuserad på demokratiska aspekter. Möjligheter till dialog och medborgerligt deltagande ställs mot värdet i ansvarsutkrävande och ideologisk debatt.

Både inom den statsvetenskapliga demokratiforskningen och i de företagsekonomiska managementstudierna finns föreställningar om hur det lokala självstyrets strukturella uppbyggnad påverkar förvaltningens arbete (t ex Lijphart 1984), men debatten kring kommunerna präglas av myter, antaganden och politiskt färgade utgångspunkter. Effektivitetsförespråkare har inte sällan en uppfattning om konflikt och konsensus, där samlingsstyremodellen antas gynna ett samförstånd som bidrar till stabilitet och effektivitet både i och utanför den kommunala organisationen. Stora delar av den rationalistiskt inriktade managementlitteraturen ser konflikter som problem vilka bör arbetas bort. (Brunsson 1986, Lantto 2005) Vänner av majoritetsstyre framhåller hellre värdet av beslut utan långa förankringsprocesser som en fördel. Parlamentarism underlättar snabba, flexibla beslut och befrämjar ett ökat ansvarstagande (Kumlin 2003).

Vår avsikt med detta projekt är att överbrygga klyftan mellan demokrati- och managementforskning genom att lyfta fram den faktor som binder dem samman: *det politiska ledarskapet*. Politiska ledare med demokratiska mandat styr den kommunala förvaltningen, och de verkar betydligt närmare den praktiska verksamheten än kollegorna på den statliga nivån. De demokratiska processerna är till sin natur kollektiva, men vi avgränsar oss i denna studie till toppskiktet av politiker som ge-

nom sin position har det största inflytandet.

I traditionell demokratidiskurs, i synnerhet den som präglar kommunal demokrati, är politikerna medborgarnas företrädare; folkets tjänare – inte folkets ledare. Ett tydligt ledarskap, som så självklart skapar positiva associationer inom organisationsteorin, klingar auktoritärt och rent av antidemokratiskt här. Ändå är aktivt utövande av politiskt ledarskap en del av den kommunala vardagen (Erikson 2004).

Strukturella reformer på den lokala nivån kommer att i grunden påverka villkoren för att praktisera detta ledarskap. Endast genom att studera utövandet av lokalt politiskt ledarskap i olika existerande institutionella kontexter kan vi skapa förståelse för hur förändringar av dessa institutioner kommer att påverka den demokratiska styrningen av förvaltningen i framtiden.

Kommunala institutioner: konstitution och indelning

Den kanske viktigaste institutionen för lokala politiska ledare är den kommunala konstitutionen. Vi är ovana att tala om konstitutioner i kommunala sammanhang, men begreppet har i princip samma innebörd på den lokala nivån som på den statliga, det vill säga den uppsättning regler – eller ”institutioner” – som bestämmer formerna för ett politiskt system. (Bäck 2006) Och som *Dictionary of the Social Sciences* (2002) framhåller behöver inte en konstitution vara nedtecknad i ett dokument utan *may also reside in accumulated custom, practice, judicial precedent, & ordinary law*.

Idag är den formella kommunala ”konstitutionen” i många stycken obsolet. De senaste decennierna har präglats av en ut-

veckling mot majoritetsstyre och maktkoncentration till en mindre lokal elit av ledande politiker (Karlsson 2006), vilket står i bjärt kontrast till de implicita ideal om kollektivt beslutsfattande och samlingsregering som präglar dagens kommunallag (Bäck 2006). De informella institutionerna dominerar – och lämnar inom sig ett betydande handlingsutrymme.

Diskussionen om införande av kommunal parlamentarism istället för den traditionella *assembly government* i svenska kommuner fördes redan under 1970-talet (Andersson 1973). Några lagändringar som möjliggjorde en renodlad kommunal parlamentarism genomfördes dock aldrig. Däremot spred sig bruket att inom ramen för gällande bestämmelser om proportionella val, göra vad som kommit att kallas ”majoritetsmarkeringar”. Inom ramen för det formella samlingsstyret har utvecklingen mot ett informellt kvasiparlamentariskt system, med en allt starkare roll för partierna, noterats under 80- och 90-talens kommunforskningsprogram och senare (Wallin et al 1981, Bäck 1998, Bäck 2000, Bäck – Johansson 2000).

Det oreglerade området har lämnat fältet öppet för lokala tolkningar och variationer. Somliga svenska kommuner har fortfarande i grunden ett samlingsstyre, i andra kommuner är blockpolitiken mycket framträdande (Bäck 2003). I Europa är mångfalden av konstitutionella modeller naturligtvis ännu större (Mouritzen – Svava 2002, Bäck 2006).

Man skulle kunna tro att den kommunala indelningen är en betydligt mer formell och orubblig institution. Men faktum är att fasta gränser, och den lokaliseringsprincip som kommunallagen förutsätter, i många stycken håller på att uppluckras genom interkommunalt samarbete (Gossas 2004).

Lokala politiska ledare

Diskursen kring lokalt *politiskt ledarskap* är en relativt ny inriktning inom svensk kommunforskning. (Wrenne 1997, Erikson 1999, Nilsson 2001, Erikson 2004, Goldsmith – Larsen 2004). Det betyder naturligtvis inte att det saknats forskning kring kommunala *politiker*. Kommunpolitikerforskningen från 60-talet och framåt har dock för det mesta haft renodlade demokratiteoretiska utgångspunkter. Olika sätt att vara politiker har inte kopplats till ledarstilar utan till normativa demokratiideal, t ex rolluppfattningar beroende på representationsstil (jfr *förtroendemannen*, *väl-fardegaten* och *partiföreträdaren* i Wallin et al 1981, Bäck 2000). Den statsvetenskapligt inriktade kommunpolitikerforskningen har även uppmärksammat hur politikerrollen har förändrats över tid på grund av de stora institutionella förändringarna. Den markabla ökningen av antalet väljare i och med rösträtsreformen gjorde politikerna mer till representanter än förtroendemän. Kommunsammanslagningarna möjliggjorde för partierna att ta ett starkare grepp om kommunerna, och politikernas representationsfokus skiftade mot det egna partiet (Bäck 1993). Även inom den företagsekonomiska forskningen studerade man politiker mot bakgrund av institutionella förändringar, inte minst konsekvenserna av tjänstemännens stärkta ställning relativt politikerna, både numerärt och inflytandemässigt (Brunsson – Jönsson 1979).

Den tidiga kommunforskningen visar alltså tydligt på koppling mellan institutionella reformer och förutsättningar för politikernas status och uppgift i den kommunala organisationen. 1970-talet blev även startpunkten för en rad förvaltningsreformer (rambudgetering, nollbasbudgetering, decentralisering, målstyrning och marknadslika styrinstrument med flera)

som delvis syftade till att uppväga de försämrade villkoren för politisk styrning. (Brunsson – Rombach 1982, Rombach 1991, Brunsson – Olsen 1993, Brorström – Rombach 1996) Men inte heller organisationsforskningen har använt ledarskapsdiskursen för att förstå kommunpolitikernas situation förrän under de senaste åren.

Två samhällsförändringar, som hänger nära samman, har legitimerat ledarskapsperspektivets intåg på fältet. På ett övergripande plan handlar det om en individualisering av samhället och politiken, med ett minskat intresse för kollektiva aktiviteter och ökad fokusering på enskilda politiska aktörer. En utveckling som understryks av medialiseringen av samhället (Strömbäck 2002). Med samma idébas har synen på partierna och den offentliga sektorns organisationer förändrats. Traditionella förvaltningsmodeller har kritiserats och ersatts av styrmodeller med inspiration från privata företag. Marknadslika system, nätverksstyre istället för hierarki, ekonomifokusering etc har öppnat för en ny syn på politikern. (Rombach 1997, Rombach – Solli 2002, Lantto 2005)

Projektets perspektiv på politiskt ledarskap är dock på intet sätt grundat i någon demokratikritisk "New Public Management"-anda. Politiskt ledarskap i meningen de *demokratiska aktörernas styrning av förvaltningen*, har alltid funnits, och ledarskapsperspektivet har därför alltid varit relevant. Vi menar till och med att oviljan att knyta samman de demokratiska och organisationsteoretiskt orienterade synsätten har varit förödande, vilket inte minst tagit sig uttryck i en devalvering av de demokratiska värdena inom ramen för NPM.

Betydelsen av toppolitikernas ledarskapsutövning har dock accentuerats av samhällsutvecklingen. Antalet lokalt förtroendevalda har minskat kraftigt under

senare år (Bäck – Öhrvall 2004) och de ledande politikerna har fått en allt viktigare roll för att föra fram och bära ansvar för den lokalt förda politiken. Och det globaliserade, nätverkande, medialiserade och mångkulturella samhället ställer nya krav på tydlighet i det lokala politiska ledarskapet (John – Cole 1999).

För att skapa förståelse för det politiska ledarskapets villkor behövs således både övergripande studier där ett stort antal ledare granskas på en översiktlig nivå för att finna systematiska skillnader i olika institutionella kontexter. Men dessa analyser måste kompletteras med närgående kvalitativa studier som belyser det situationella perspektivet, och samspelet mellan institutioner och situationer.

Projektets syfte

Projektets övergripande syfte är att bidra med grundläggande kunskap om hur utformningen av de politiska institutionerna påverkar styrningen av den kommunala förvaltningen. Vi fokuserar på hur två av de just nu mest omdiskuterade institutionella faktorerna, den kommunala indelningen och den kommunala konstitutionen, skapar förutsättningar för det lokala politiska ledarskapet. Vi kommer att studera hur de lokala politiska ledarna arbetar i stora och små kommuner, och i kommuner med olika typer av (informella) konstitutionella modeller. Svenska förhållanden djupstuderas och analyseras mot en europeisk relief. Projektet hämtar sin empiri ur flera källor, bland annat en omfattande europeisk enkät till borgmästare i 17 europeiska länder, en politikerenkät från 2006 samt ny datainsamling i form av fallstudier.

Projektet är förlagt till Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. För genomförandet svarar Malgorzata Erikson

och David Karlsson, båda filosofie doktorer i offentlig förvaltning. Till projektet är även knutna Henry Bäck, professor i offentlig administration med statsvetenskaplig inriktning, särskilt kommunal politik och förvaltning (projektledare), samt Björn Rombach, professor i förvaltningsekonomi.

Referenser

- Andersson, Hans G, 1973. Kommunalideologin, i Andersson, Hans G, Andrén, Nils - Wallin Gunnar (red), *Kommunerna i förändring*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Brorström, Björn – Rombach, Björn, *Kommunal förändringsbenägenhet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Brunsson, Nils, 1996. *Politik och ekonomi, en kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa.
- Brunsson, Nils – Jönsson, Sten A, 1979. *Beslut och handling, om politikers inflytande på politiken*. Stockholm: Liber Förlag.
- Brunsson, Nils – Olsen, Johan P, 1993. *The reforming organization*. London: Routledge.
- Brunsson, Nils – Rombach, Björn, 1982. *Går det att spara?, Kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors: Doxa.
- Bäck, Hanna, 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bäck, Hanna – Öhrvall, Richard, 2004. *Det nya sekelts förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2004*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet.
- Bäck, Henry, 1993. *Hur många och hurdana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna*. Stockholm: IKE, Stockholms universitet.
- Bäck, Henry, 1998. Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen. *Kommunal ekonomi och politik*, 1998:1.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora ryordningens tid*. Malmö: Liber.

- Bäck, Henry, 2006. *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Bäck, Henry – Johansson, Folke, 2000. *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetssystem i Stockholms stad*. Stockholm: IKE, Stockholms universitet.
- Erikson, Malgorzata, 1999. *Frihet inom rollen. Den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Erikson, Malgorzata, 2004. *Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- "Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar", 2006. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, Ansvarskommittén.
- Goldsmith, Mike och Larsen, Helge, 2004. Local Political Leadership, Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004:28.
- Gossas, Markus, 2004. En kommunreform för 2000-talet. *Kommunal Ekonomi och Politik*, 2004:8.
- Häggröth, Sören, 2005. *Staten och kommunerna. Rapport till Ansvarskommittén*.
- John, Peter – Cole, Alistair, 1999. Political leadership in the new urban governance. Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25, 98-115.
- Karlsson, David, 2006. *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kumlin, Staffan, 2003. Finns det någon ansvarig? i Gilljam, Mikael - Hermansson, Jörgen (red), *Demokratis mekanismer*, Malmö: Liber.
- Lantto, Johan, 2005. *Konflikten eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lijphart, Arend, 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven och London: Yale University Press.
- Mounitzen, Poul Erik – Svava, James H. 2002. *Leadership at the Apex, Politicians and Administrators in Western Local Government*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nilsson, Torbjörn, 2001. *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd*. Växjö universitet.
- Rombach, Björn, 1991. *Det går inte att styra med mäll, en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, Björn, 1997. *Den marknadslika kommunen, en effektstudie*, Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Rombach, Björn – Solli, Rolf, 2002. *Fiktiva förebilder, reflektioner kring fiktivjättar som ledare*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömbäck, Jesper, 2002. *Medialiserat politiskt ledarskap. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- "Sveriges regionala indelning - om tillväxtperspektivet för råda", 2005. Nordregio och Eurofutures. Rapport till Ansvarskommittén.
- Tömqvist, Gunnar, 2003. Demokratis gränser i en ny ekonomisk geografi, i *Demokratis geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (Ansvarsprojektet).
- Wallin, Gunnar, Bäck, Henry – Tabor, Merrick, 1981. *Kommunalpolitikerna. Rekrutering – Arbetsförhållanden – Funktioner*. Ds Kn 1981:17-18.
- Wrenne, Petter, 1997. *Kontakter och förankring, en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.