

# Förvaltningschef och demokrati

Lennart Lundquist

Sedan senare delen av 1970-talet har ledarskapsfrågor på allvar aktualiserats i svensk förvaltningspolitik. Cheferna och ledarskapet har på ett mycket markant sätt placerats i centrum och ”deras insatser för förvaltningsutvecklingen och därmed också för samhällsutvecklingen tillmäts en allt större betydelse” (jfr Brinning 1988:5).

Med denna utveckling har också kommit nya föreställningar om vilka krav man bör ställa på förvaltningscheferna. Det gamla ämbetsmannaidealet har fått konkurrens med nya idéströmningar hämtade från det privata näringslivet. Lite tillspetsat brukar man uttrycka det som att ämbetsmannen byts ut mot direktören. Huruvida den idealbildningen är lika levande idag, efter bolagskrascher och kreditförluster i bankerna som cheferna i ökande utsträckning får skulden för, är en annan fråga.

Vad som väsentligen saknas i förvaltningsanalysen är ett klagörande av den offentliga verksamhetens normativa grunder. Under senare år har det dock kommit en rad arbeten som haft detta syfte (jfr Sullivan 1982, Etzioni 1988, Wamsley et al 1990, Rohr 1989, för Sverige se Lundquist 1988, 1991a). Framför allt är det nu viktigt att klarlägga huruvida de gamla offentliga dygderna eller värdena – demokrati, etik, likabehandling, rättssäkerhet osv – fortfarande är aktuella i meningen att makthavarna anser att de bör prägla den offentliga verksamheten.

Denna analys ska klagöra förvaltningschefens position i demokratin som den framgår av demokratiska normer. Bakom ämnesvalet ligger naturligtvis föreställningen att de demokratiska värdena bör spela en stor, kanske avgörande roll för den västdemokratiska statens verksamhet. Följsamhet gentemot de demokratiska kraven bör därmed utgöra ett centralt moment i den offentliga tjänstemannens etos.

Det finns ett akut skäl till att ta upp demokrativärdena i anknytning till förhållandena i den offentliga förvaltningen. I sin analys av svensk förvaltningspolitik under 1980-talets första hälft hävdar Mellbourn att den varit i grunden opolitisk. Därmed avser han inte enbart att det förelegat politisk enighet om åtgärderna, utan ”att frågorna diskuterats och bearbetats i organisationstermer snarare än i politiska kategorier. Den offentliga förvaltningen har övertagit ett allmänt organisationsteoretiskt språk istället för att se problemen i politiska termer” (Mellbourn 1986:99). Trenden i riktning mot en i organisationstermer motiverad offentlig förvaltning har inte brutits utan snarare förstärkts under senare år. Det finns därför all anledning att söka finna en infallsvinkel på för-

valtningsproblemen som markerar deras politiska sida, eftersom denna rimligen *bör* vara central för all offentlig verksamhet. För statsvetaren är valet inte svårt. *Demokrativärdena* är självklara. Samtidigt är det uppenbart att de ekonomiska värdena – rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet – inte får negligeras.

## 1. Problemet

Allmänt sett är chef- och ledarskapet föremål för en omfattande vetenskaplig litteratur. Den är framför allt empirisk, med frågor om hur ledare beter sig och vad som konstituerar en framgångsrik ledare. Det finns också en litteratur som har konstruktiva ambitioner, dvs vill bidra till att förbättra ledningen genom att ange hur chefer ska bete sig för att uppnå önskade resultat. Inte sällan är arbeten i den konstruktiva genren, vilka ibland despektivt kallas "kokböcker", vetenskapligt föga stringenta. En normativ analysnivå frågar slutligen hur en chef *bör* vara.

Denna undersökning avser en empirisk analys av chefsnormen. Konkret klarläggs relationerna mellan *demokrati* och *förvaltningschef* som de framträder i normen. Frågan är: "Hur bör förvaltningschefen förhålla sig till demokrati?"

Tänkandet om relationen mellan demokrati och chefskap i allmänhet förefaller präglas av en uppfattning, av allt att döma omfattad av många, vilken har uttryckts på följande sätt:

Democracy and leadership are never more than uncomfortable allies. Democracy usually implies expansion of popular choice, and leadership a constriction of popular choice. Within this context, the modern debate is concerned with the question: *How much leadership is compatible with how much democracy?* (Kann 1979:202f)

Tesen i detta arbete är att denna uppfattning ger en förenklad eller rentav felaktig bild av relationen mellan demokrati och chefskap. Relationen kan inte beskrivas som ett nollsummespel, där antingen ledaren eller folket bestämmer. Istället avgör chefskapets konkreta utformning om det är förenligt med demokrati eller inte (Kann 1979:203f).

I välfärdsstatens väldiga förvaltningsorganisationer verkar en stor uppsättning chefer på olika nivåer. Med förvaltningschefer avses toppcheferna, vilka har politiker som omedelbart överordnade. Intresset för förvaltningscheferna motiveras framför allt av att de befinner sig i själva skärningspunkten mellan å ena sidan sina respektive förvaltningsorganisationer och å andra sidan organ sammansatta av politiker, såsom riksdagen, regeringen, kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunala nämnder och styrelser. De förväntas därmed inneha en nyckelposition för att kunna påverka utformningen av relationen mellan politiker och förvaltning (jfr Reg. prop. 1984/85:219 s 10).

Förvaltningschefernas position ger dem en synnerligen viktig roll i en av den parlamentariska styrningskedjans huvudlänkar. Genom styrningskedjan ska medborgarnas önskemål transformeras till offentliga beslut och handlingar. Konkret består förvaltningschefernas insats i att de svarar för att *förvaltningsstyrningen* (som går från politiker till förvaltningen) omsätts till *samhällsstyrning* (som går från förvaltningen till samhällsmedlemmarna). Vi har här en ytterst vital del av vad man har kallat den "demokratiska ansvarskedjan" (SOU 1985:40 s 101). I ansvarskedjan ingår också den för ledarskapsfrågan helt avgörande *organisationsstyrningen*, dvs chefernas styrning av sina underordnade (jfr Lundquist 1992: kap.3). Förvaltningschefen befinner sig i en av knutpunkterna i den politiska processen.

Chefer har naturligtvis instrumentella uppgifter. De ska alltså se till att organisationen fattar beslut och att besluten verkställs. Chefer har också symboliska uppgifter, som t ex kan ingå som en del av meningsskapandet hos de anställda i deras organisationer och bland medborgarna. Man kan anta att cheferna, som är synliga för envar och normalt mer kända än andra organisationsmedlemmar, är särskilt väl lämpade för dessa symboliska uppgifter.

Inte bara organisationens medlemmar, utan även medborgarna i allmänhet, ser cheferna som symboler för organisationen och dess verksamhet. Detta befordras av att massmedierna gärna framhåller cheferna. Med stor sannolikhet är chefernas betydelse avsevärt större än deras instrumentella insatser låter ana. De kommer att utgöra "symbols to other observers: they stand for ideologies, values, or moral stances and they become role models, benchmarks, or symbols of threat and evil" (Edelman 1988:2). Fokusering på cheferna gör det lättare för aktörer att förstå tillvaron – ledarna bidrar till att skapa mening – och förhålla sig till den.

På denna abstraktionsnivå framträder emellertid samtidigt tillvarons mångtydighet och motsägelsefullhet extra tydligt. Inte ens efter granskning och överväganden under långa perioder är människor riktigt överens om, vilka chefernas och ledarnas insatser egentligen varit och vad de inneburit. Ett uttryck för denna osäkerhet är de ständiga omvärderingarna av framstående historiska gestalter. Delvis beror dessa på att värderingar skiftar över tid: vad som under en period värderas som gott chefskap ses under en annan som dåligt, men här finns också en genuin osäkerhet.

Ett problem när man ska analysera chefer i offentlig förvaltning är i vad mån begreppet *offentlig* har någon specifik, klart avgränsbar, innebörd. Kan man vinna analytiska fördelar genom att ställa offentligt mot privat? Av allt att döma besvarades frågan tidigare jakande i litteraturen. Forskare brukade räkna upp ett antal punkter, på vilka de ansåg att de båda samhällssektorerna skiljer sig åt. Några av punkterna återkom ständigt i dessa uppräknings, t ex att det offentliga är starkare reglerat, har mer komplicerade målsättningar, är öppnare för insyn osv. än privata organisationer (jfr t ex Lane 1987).

Ser man närmare på jämförelserna mellan privat och offentligt upptäcker man snart att de är långt ifrån oproblematiske. Ofta reducerar forskare vid jämförelser den privata sektorn till kommersiella företag, som är marknadsre-

laterade, medan den offentliga sektorn begränsas till myndighetsutövande organ utan marknadsanknytning. Självfallet finner man då stora olikheter mellan sektorerna (jfr t ex Pihlgren 1985:12ff). Till en del är ändå uppgifter från dessa uppräknningar om olikheter mellan offentligt och privat empiriskt korrekta, vilket framgår om man jämför några konkreta offentliga och privata organisationer med varandra. Emellertid är punkterna inte generaliserbara på det sätt uppräknarna låter ana. Flera förhållanden bidrar till detta:

– För det första är gränsen mellan offentligt och privat synnerligen oklar eftersom de båda sektorerna kan bidra med olika funktioner i en och samma verksamhet (är det arrangerandet, finansieringen eller produktionen som är offentlig? – Kristensen 1987).

– För det andra ombesörjs förvaltningsuppgifter i vårt samhälle i viss utsträckning av nätverk (blandadministration) i vilka aktörerna kommer från olika samhällssektorer. Därmed försåras gränsdragningen mellan sektorerna ytterligare.

– För det tredje finns det offentlig verksamhet som är mer eller mindre identisk med sådan som pågår i den privata sektorn.  
(jfr Lundquist 1992: kap.3)

Inom samhällsforskningen är man väl medveten om att en konkret offentlig organisation kan ha större likheter med en konkret privat organisation än med andra offentliga organisationer (jfr Edström et al 1985:63, Arvidsson–Lind 1991). Mångfalden inom den offentliga förvaltningen uppfattas och understryks mycket klart också av maktthavarna (SOU 1985:40):

Verksamhetsidéer, ledningspolicy och organisationsstrategier är områden som i hög grad skall spegla den specifika organisationens uppgifter och särart. Statsförvaltning utgörs av myndigheter och organisationer med vitt skilda målsättningar och inriktningar. Det är mer som skiljer än förenar t ex banverkets regionala organisation, en domstol, ett centralt ämbetsverk och en högskola. Vissa myndigheter är helt anslagsfinansierade och arbetar långt från kunderna och använarna. Andra myndigheter arbetar helt på affärsmässig basis och liknar mer privata företag. Det som är gemensamt är att de är statliga myndigheter. (SOU 1991:41 bil.14 s 206)

Den som trots denna enorma mångfald försöker pressa på hela den offentliga verksamheten exempelvis en enhetlig policy för lednings- och organisationsutveckling riskerar att åstadkomma konstruktioner som inte är rationella. Det är därför bättre, har det hävdats, att varje myndighet får lösa sina problem efter sina egna förhållanden (SOU 1991:41 bil.14 s 206f).

Generella uppräknningar av särskiljande egenskaper hos offentlig respektive privat organisation och verksamhet är inte instrumentella för statsvetenskaplig analys. Eftersom de i bästa fall är meningslösa, i sämsta fall direkt vilseledande, får de inte vara analysgrundande. Istället bör analysen ta sin utgångspunkt i bestämningar av konkreta fall för att sedan, med hjälp av exempelvis idealtyper, företa positionsbestämningar av fallen ifråga i de dimensioner som konstituerar offentligt – privat.

Samtidigt ska framhållas att det finns värden som är specifika för offentlig förvaltning, även om de inte gäller för samtliga organisationer och all verksamhet som på något sätt hör hemma i den offentliga sektorn. I de fall vi har anledning att särskilja något specifikt offentligt finns det goda skäl att kontrastera

detta med privata förhållanden. Ett specifikt offentligt värde är *den politiska demokratin*.

Materialet för analysen är texter av två sorter: den vetenskapliga litteraturen och dokument från den svenska parlamentariska debatten, som följs från senare delen av 1970-talet, då frågor om ledarskap i förvaltningen på allvar togs upp till behandling. Medan den vetenskapliga litteratur som generellt behandlar demokrati respektive ledarskap är utomordentligt omfattande, saknas nästan helt analyser om förvaltningschefens relationer till demokrati. Det parlamentariska materialet om relationen mellan demokrati och förvaltning i allmänhet är relativt rikligt (se Lundquist 1991a), medan material som direkt ägnas förvaltningschefens demokratiska relationer är synnerligen magert och väsentligen koncentrerat till den process, i vilken verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) utgör kärnan.

Vi måste iaktta stor återhållsamhet vid bedömningen av undersökningsresultatens räckvidd. De bör uppfattas som ett teoretiskt strukturerat diskussionsunderlag för fortsatta försök att fastlägga en norm för förvaltningschefens relationer till demokrati.

## 2. Demokratiteori och ledarskapsteori

Vi redovisar nu forskningens bild av relationen mellan demokrati och *offentliga* chefer, med vilka avses rollinnehavare i olika delar av den offentliga organisationen, dvs både i politiska organ och förvaltningsorgan. Därmed får vi ett någorlunda omfattande underlag för analysen. En grovindelnings av demokratiformer i anknytning till förvaltning presenteras och appliceras på några arbeten inom demokrati- respektive ledarskapsforskningen.

Fenomenet demokrati är oerhört mångsidigt, komplext, mångtydigt och motsägelsefullt (jfr t ex Held 1987, Sartori 1987, Dahl 1989). Genom årtusendena har lager på lager av demokratitänkande lagts på varandra, och det är idag inte möjligt att särskilja *ett enda*, logiskt sammanhållet, demokratibegrepp. Vi får istället acceptera att det finns ett antal demokratiskolor, vilka ibland är synnerligen olika varandra. Slutsatsen gäller även om vi bortser från sådant som enpartidemokrati i tredje världen och sovjetdemokrati och helt koncentrerar oss på förhållandena i västdemokratin. Ytterligare måste vi acceptera, att det kan förekomma motsägelser *inom* i övrigt relativt väl sammanhållna skolor (jfr Lundquist 1988:67ff).

Vi inleder med att presentera en första grovindelnings i demokratiformer, vilken senare ska förfinas för att bli instrumentell för analysen. I den svenska parlamentariska diskussionen förekommer sålunda tre huvudformer av demokrati relaterade till förvaltningens organisering:

- (1) *Politisk-demokratisk förvaltning* som gäller den övergripande politiska demokratin i samhället. Denna kan differentieras på två huvudformer:
  - (a) *processdemokrati* som innebär att förvaltningen organiseras med vissa *procedurer* som är i enlighet med politisk-demokratiska idéer.

(b) *substansdemokrati* som innebär att förvaltningen organiseras på ett sådant sätt att *substansen* i verksamheten överensstämmer med politisk-demokratiska idéer.

(2) *Förvaltningsdemokrati* som innebär att förvaltningen är *internt* demokratisk, dvs organiserad i enlighet med interndemokratiska idéer.

(3) *Demokratiska förvaltningsdrag* som innebär att några av förvaltningens egenskaper eller aktiviteter oreflekterat anges som demokratiska. Under denna residualkategori kan också finnas demokratiformer som inte är hänförliga till beslutsdemokrati.

(jfr Lundquist 1991a:34)

Det är inte självklart att ens dessa mycket generella demokratiformer är tillämpliga på all verksamhet, som man med någon rätt skulle kunna kalla offentlig. Beträffande politisk-demokratiska procedurvärden såsom deltagande och öppenhet ställs exempelvis inte samma krav på de statliga bolagen som på förvaltningsmyndigheterna.

Förvaltningsdemokratin, som den framstår i MBL, har ungefär samma utformning i offentlig och privat sektor, men speciella hänsyn har tagits till den offentliga verksamhetens särskilda villkor. MBL har i synnerhet framstått som problematisk när den trätt de politiska makthavarnas maktsfär alltför nära, t ex då man införde medbestämmande i departementen (jfr Jonsson 1989).

Då det gäller demokratiska förvaltningsdrag har man knappast någon större glädje av att skilja mellan offentligt och privat eller mellan olika typer av offentlig organisation, eftersom demokratiformen används mycket oreflekterat.

*Demokratidoktrinerna* behandlar oftast varken förvaltning eller ledarskap eller kombinationer av de båda. Man kan gå igenom åtskilliga demokratiteoretiska arbeten utan att ens finna termen ledarskap. Nu är demokratiteorin inte monolitisk utan företräds av ett flertal olika skolor inom var och en av de tre demokratiformerna. Speciell uppmärksamhet inom statsvetenskapen väckte 1960-talets stora diskussionen av den politiska demokratin, då två liberala inriktningar ställdes mot varandra, nämligen *deltagardemokrati* kontra elit- eller *ledardemokrati* (jfr Lewin 1970). Hela mångfalden har inte beskrivits med detta. Det förekommer t ex också konservativa (Aronsson 1991) och socialistiska demokrativarianter i västdemokratin (Lundquist 1980).

Som illustration till problemen kommer vi att diskutera de båda liberala demokratiskolorna. Att ledarskap inte uppmärksammas av den radikaldemokratiska deltagarskolan är väl i och för sig vad man kan förvänta sig. Deltagarskolans intresse är inriktat på ett breddat folkligt deltagande i politiken (och på andra samhällsområden). Oftast nämns inte ens ledarskap i arbeten som skrivits av skolans representanter om inte i referat av eller i polemik med ledardemokratiska ståndpunkter (jfr Bachrach 1967, Pateman 1970). Det är emellertid inte korrekt att säga att deltagardemokraterna helt förkastar ledarskap. I pläderingen för värdet av ett större deltagande tappar de bara bort ledarskapsaspekten. Liksom ledardemokraterna söker de egentligen finna en balans mellan folkligt deltagande och ledarskap. Men i motsats till ledardemokraterna lägger de tyngdpunkten på deltagandet (Kann 1979:206f).

Större förhoppningar om att finna en ledarskapsanalys kunde man kanske hysa om man vände sig till ledardemokratien, som den förfäktats av t ex Schumpeter. Som beteckningen på skolan annonserar borde den rimligen visa intresse för ledarskapets roll i demokratien. Hos Schumpeter finns det mycket riktigt ansatser till ett slags chefsanalys. Han definierar den demokratiska metoden, dvs i hans tappning själva demokratien, i termer av ledarskap. I en berömd definition beskriver han demokratien såsom "that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote" (Schumpeter 1943:269).

Denna demokratidefinition erbjuder, betonar Schumpeter, "all the room we may wish to have for a proper recognition of the vital fact of leadership". Han polemiserar mot den klassiska teorin som tillskrev elektoratet en helt orealistisk grad av initiativ, vilket ledde till att teorin praktiskt taget ignorerade ledarskapet. Det var ett allvarligt misstag, eftersom kollektivets handlande nästan uteslutande kan tillskrivas det faktum att det accepterar ledarskap och, tillägger Schumpeter, "this is the dominant mechanism of practically any collective action which is more than a reflex". Därmed uppfattas ledarskapet som kärnan i politiken och i demokratien (Schumpeter 1943:270).

Schumpeter begränsar analysen av ledarskap till den politiska ledningen. Vad som främst kommer ut av hans resonemang i perspektivet ledarskap – demokrati är att ledarskapet är så fundamentalt, att det finns anledning att t.o.m. se själva demokratien uteslutande som ett sätt att få fram politiska ledare. Utan ledare är en fungerande demokrati inte möjlig.

Samma kraftiga markering av ledarskapets betydelse finns även hos andra elitdemokrater (jfr genomgången hos Sartori 1987:163f). Babbitt hävdar att det alltid kommer att finnas goda och dåliga ledare och att "democracy becomes a menace to civilization when it seeks to evade this truth". Man bedrar sig själv genom att tro att numeriska majoriteter kan ersätta ledarskap. "In the long run democracy will be judged, no less than other forms of government, by the quality of its leaders" (Babbitt 1924:38). Babbitt söker sina förebilder långt tillbaka i tiden. Han citerar, av allt att döma uppskattande, Konfusius som menar att "[t]he virtue of the leader is like unto wind; that of the people like unto grass. For it is the nature of grass to bend when the wind blows upon it" (Babbitt 1924:90).

Vi ska se hur ytterligare en elitdemokratiskt orienterad teoretiker, nämligen Sartori, presenterar sin uppfattning av ledarskapets betydelse för den politiska demokratien. Enbart det faktum att en ledare väljs säger inte något om hans förmåga. Samtidigt värderar Sartori hur frågor om ledarskap behandlas inom demokratiteorin:

With democracy defined as an elective polyarchy we do not address the "good" functioning of the system, for electoral competition does not assure the quality of the results but only their democratic character. The rest – the worth of the output – depends on the quality (not only the responsiveness) of leadership. But while the vital role of leadership is frequently acknowledged, nonetheless it obtains only a negligible status within the theory of democracy. (Sartori 1987:171)

Ledardemokratin ser således enbart till ledarrekruteringens form, inte ledarnas egenskaper, och någon egentlig ledarskapsanalys förekommer inte. Sartori söker förklaringen till det bristande intresset för ledarna i utformningen av demokratianalysen. Demokratiteorin har alltid i sin värdeanalys – från stadsstatens deltagandemodeller till den moderna statens representationsmodeller – betonat demokratins horisontella sida på bekostnad av dess vertikala. Följden är att det saknas ett explicit värdegrundlag för den representativa demokratin med dess vertikala aspekt. Ledardemokraterna är egentligen de första som på allvar behandlat den vertikala dimensionen (Sartori 1978:59f, 62f).

När teorin om politisk demokrati någon gång diskuterar ledare, avses primärt de politiska ledare som väljs i allmänna val. Ibland är dock formuleringarna så generella, att det kan vara fråga om offentliga ledare överhuvudtaget. Någon diskussion om förvaltningschefer förekommer inte, vilket på intet sätt är förvånande. Väsentligen gäller detsamma för förvaltningens demokratiska relationer överhuvudtaget. I den mån förvaltningens plats i demokratin penetreras någonstans är det i modern parlamentarisk debatt (jfr Lundquist 1991a). Den allt övervägande delen av den politiska demokratis teoribildning saknar omedelbar relevans för frågan om förvaltningscheferna i demokratin.

Vad gäller för de båda återstående demokratiformerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag? Den normativa teorin är avsevärt mindre väl utvecklad för interndemokrati (såsom förvaltningsdemokrati) än för politisk demokrati. När förvaltningsdemokrati diskuteras brukar den relateras till den politiska demokratin. Resultaten av konfrontationen växlar: någon gång uppfattas förvaltningsdemokratin som en förstärkning av den politiska demokratin, som ökar medborgarnas kunskaper och engagemang, men vanligtast är nog att man ser den som konkurrent till den politiska demokratin.

Inom deltagarskolan är det mera naturligt än inom ledarskolan att uppmärksamma demokrati för mindre enheter. Man uppskattar interndemokratis verkningar positivt både för de medverkande medborgarna och för samhället i stort. Carole Pateman hävdar t ex, utan att diskutera just ledarskapsaspekten, att medborgarna lär sig demokrati genom sin medverkan i organisationens beslutsprocesser, vilket sedan kommer den politiska demokratin tillgodo (Pateman 1970).

*Ledarskapsforskningen* ägnar demokrati mycket lite intresse. Inom den kvantitativt dominerande ledarskapsteorin, såsom den utformats inom ämnesområdena socialpsykologi och managementanalys, uppfattas demokrati oftast i ett mycket speciellt perspektiv, vilket kan hänföras till analyskategorin ”demokratiska förvaltningsdrag”. Perspektivet uttrycks vanligen i motsättningen ”autokratiskt och auktoritärt ledarskap kontra demokratiskt och egalitärt ledarskap” (jfr Bass 1990:415ff).

Valet av ledartyp har inom dessa analysinriktningar sin grund i en bestämd uppfattning om den mänskliga naturen som appliceras på relationen mellan ledare och följare. Tanken är att om människor/följare huvudsakligen är bra eller goda, måste de få frihet att lära och växa. Om de istället väsentligen är



dåliga eller onda, måste de styras och kontrolleras av makthavarna. Detta ger två ledarstilarna vilka har olika effekter på följarna. Frågan är hur ledaren kan balansera "the advantages of a more democratic approach, which ordinarily contributes better to the commitment, loyalty, involvement, and satisfaction of followers, with a more authoritative approach, which contributes to order, consistency, and the resolution of conflict" (Bass 1990:415).

Bass noterar att forskningen uppfattar en parallell mellan å ena sidan de båda ledarstilarna "auktoritär" respektive "demokratisk" och å andra sidan vad man har kallat "uppgiftsorienterat" respektive "personinriktat" (socioemotionellt) ledarskapsbeteende (Bass 1990:416ff). Den sistnämnda distinktionen har länge varit fundamental i den socialpsykologiska ledarskapslitteraturen. Om det finns något klart och otvetydigt resultat i ledarskapsforskningen är det upptäckten av dessa två orienteringar (Katz 1973:209).

Man kan märka en viss ambivalens i ledarskapsforskningens begrepp *demokratisk ledare*. Det finns en relativt grundläggande nivå, på vilken begreppet "refers to the way power is distributed, whose needs are met, and how decisions are made" (Bass 1991:418). Emellertid har vi också en annan nivå. Inte sällan, eller kanske t.o.m. oftast, beskrivs den demokratiska ledaren i termer av *ledarstil*. Det är hans sätt att leda, att relatera sig till följarna ("sympathetic, democratic, social, and willing to share information"), att behandla följarna på visst sätt (Bass 1990:424ff), som avgör var han placeras i demokratihänseende.

Resonemanget antyder att demokrati ses endera som egenskaper hos ledaren eller som hans sätt att bete sig gentemot följarna. I vår typologi över demokratiformer kan de båda fallen hänföras till "demokratiska förvaltningsdrag". Bass sammanfattar "the democratic cluster" hos ledaren i ett antal punkter. Den demokratiska ledaren centrerar på sina följare. Han bryr sig om dem, rådfrågar dem, låter dem medverka i beslutsfattandet, söker underlätta alla deras relationer, belönar deras prestationer osv. Betoningen ligger på relationerna till följarna, inte på uppgiften. För den auktoritäre ledaren är det precis tvärtom (Bass 1990:417).

Diskussionen om den demokratiska kontra den auktoritäre ledaren gäller relationen mellan ledare och följare, chefer och underordnade, inom den aktuella gruppen eller organisationen. Demokrati utgör i detta fall inte något absolut och oomtvistat värde utan bedöms efter sina effekter. Även i demokratiska system kan en auktoritär ledare vara att föredra i vissa situationer. Man värderar vilken av de båda ledarskapstyperna som är bäst beroende på hur den aktuella organisationen ska lösa sina uppgifter (jfr Bass 1990:422ff).

Måhända är det inte förvånande att den socialpsykologiska litteraturen, som främst analyserar face-to-face-relationer i smågrupper, på detta sätt reducerar demokrati till att vara en egenskap hos ledaren eller ledarskapet. Men samma synsätt återfinns hos andra forskare, t ex hos en statsvetenskaplig ledarskapsanalytiker som Robert Tucker. Han vidgar dock perspektivet genom att koppla ledaregenskaperna till begreppet politisk demokrati:

[W]e can see the possibility of an authoritarian personality serving as leader in the regime of a constitutional democracy, and, conversely, of a democratic personality serving as the leader in an authoritarian system of rule. (Tucker 1981:68)

Speciellt inom den radikala, demokratiska deltagarskolan på 1960- och 70-talet såg ledarskapsforskare en motsättning mellan ledarskap å ena sidan och politisk demokrati å den andra. Det har hävdats att denna ståndpunkt vilar på en missuppfattning av ledarskapets innebörd. Demokrati utan ledare är en ineffektiv styrelseform. Ett bra ledarskap är alltid anpassat till den aktuella situationen, och följaktligen kan det finnas bra ledarskap även i den politiska demokratin (Adair 1984:262).

Vi kan alltså konstatera, att ledarskapsteorin strängt taget visar ännu mindre intresse för den politiska demokratin och förvaltningsdemokratin än teorin om den politiska demokratin visar för ledarskap. Väsentligen är demokratiintresset inom ledarskapsteorin begränsat till vad vi här kallar demokratiska förvaltningsdrag.

### 3. Chef- och ledarskap i det offentliga

Analysen fokuseras i detta skede direkt på kategorin förvaltningschefer och inte på någon bredare kategori av ledare. En förvaltningsorganisation kan ledas av endera individer eller kollektiv. Distinktionen har varit mycket viktig i svensk debatt. För de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna har frågan om huruvida man ska ha lekmannastyrelse och/eller generaldirektör respektive landshövding varit betydelsefull (jfr SOU 1985:40 s 103ff). Analysen inriktas på *individuellt* chefskap, medan kollektivt chefskap bara tas upp i den mån det har en relation till det individuella chefskapet. Därmed kommer tjänstemannachefer av typen generaldirektörer, landshövdingar och chefer för kommunala förvaltningsorgan naturligt i centrum för analysen. För att få utgångspunkter för denna ska vi stipulera tre centrala begrepp: chefsrollen, ansvar och ledarskap.

Vi klarlägger först innebörden i begreppet chef. Hittills har vi använt termerna chef och ledare utan att göra någon skillnad mellan dem. En markering är emellertid nödvändig för den fortsatta framställningen. Vi väljer att utgå från frågan: "Vad är en chef?" Det finns då först en formell sida. Den svenske förvaltningschefen är utnämnd av en högre instans för att vara chef för en förvaltningsorganisation. För vårt vidkommande är dock chefsfunktioner viktigare än tillsättningsförfarandet, varför vi ska precisera dessa.

Chefsrollen kan omfatta ett mycket stort antal funktioner och funktionsuppsättningar presenteras ofta i litteraturen. Hodgkinson räknar upp inte mindre än fjorton olika funktioner (Hodgkinson 1983:191ff, jfr Smith-Peterson 1988:63ff, Chefen och ledarskapet 1966:16ff, Cohen-March 1974:1). En funktions- eller rollförteckning, som bygger på svenska generaldirektörers uppfattning om vad deras tjänst innebär, särskiljer inte mindre än åtta mer eller mindre sammansatta funktioner. Viktigast av dessa är att företräda och att

medla. I övrigt nämns att vara projektledare, missionär (för sin sak), expert, offentlig tjänsteman (neutral verkställare), entreprenör och organisationsledare. Kombinationer av funktioner gav två huvudtyper av chefer: nya respektive traditionella generaldirektörer (Czarniawska 1986:88ff, 92ff).

I sammanhanget är det inte önskvärt att redan i utgångsläget ange alla de funktioner en chef möjligen kan ha i verkligheten. Vi utformar en enkel definition av chef, som tillåter oss att identifiera fenomenet och som sedan eventuellt går att komplettera. Vi stipulerar ett chefsbegrepp, enligt vilket chefskapet omfattar minst två funktioner:

(1) *ansvarar* för en verksamhet inför någon, nämligen inför den som givit honom de befogenheter som hans roll omfattar (jfr SOU 1985:40 s 110ff).

(2) *har underordnade*.

(Lundquist 1989, 1991)

Funktionen "har underordnade" implicerar att chefen söker leda dessa. Vi talar därför om *ledar(skaps)*funktionen.

Finns det något samband mellan chefsfunktionerna och våra tre demokrati-former? Relaterar vi de båda chefsfunktionerna till demokratibegreppen finner vi två tydliga samband, nämligen att ansvarsfunktionen är knuten till den politiska demokratin och ledarfunktionen till förvaltningsdemokratin och till demokratiska förvaltningsdrag. Självfallet finns det sedan samband mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati. För att kunna fullgöra sitt ansvar måste chefen normalt kunna leda sina underordnade.

*Ansvar* har samtliga offentliga chefer i västdemokratin, vilket innebär att de svarar *för* sin verksamhet *inför* någon. Ansvar är en mycket viktig komponent i den parlamentariska styrningskedjan och har varit så sedan de första demokratierna utformades i de grekiska stadsstaterna. "Who says democracy, it is tempting to say, also says accountability". Medan ansvarsförhållandena, liksom förhållandena i demokratin överhuvudtaget, ursprungligen var mycket enkla, är de i dagens samhälle utomordentligt komplicerade och svåra att entydigt klarlägga (jfr Day-Klein 1987:6ff).

Hur ska man beskriva förvaltningschefens ansvarsfunktion? En möjlighet är att utgå från de befogenheter som hans organisation har, t ex vilka uppgifter den har och vilka åtgärder den tillåts vidta. Grundtanken är att den som har befogenheter också har ansvar. Sambandet mellan de båda fenomenen markeras i den parlamentariska diskussionen:

Befogenhet och ansvar är två sidor av samma mynt. Den som har fått en befogenhet eller en uppgift anförtrodd ansvarar för att befogenheten förvaltas på rätt sätt; att den ges rätt innehåll, rätt utformning och rätt omfattning. (SOU 1985:40 s 109)

Förvaltningsorganisationen har ansvar *för* något, nämligen att den fullgör sina uppgifter, och *inför* någon (jfr Ridley 1975:444ff). Vem det är som förvaltningen har ansvar *inför* finns olika uppfattningar om. Vi har dels det hierarkiska ansvaret som fastställs i lagen, dels det ansvar som demokratinormer och

etik ställer upp. Det finns också praktiska problem att lösa. Ett av dem är hur man bär sig åt för att ställa en förvaltningsmyndighet till ansvar:

Det är av personerna statsmakterna i praktiken utkräver ansvar, inte av det abstrakta begreppet myndigheten. (SOU 1985:40 s 109)

Det är således inte möjligt att utkräva ansvar om detta inte kan bindas till en person. Som John Stuart Mill har uttryckt det: "Responsibility is null when nobody knows who is responsible" (Day-Klein 1987:13). Vem har då det omedelbara, övergripande ansvaret för en förvaltningsorganisations verksamhet? Om svaret råder det inte någon som helst tvekan: *självfallet är det chefen*. Maktthavarna markerar med stor kraft förvaltningschefens i den statliga myndigheten ansvarsfunktion:

För fullgörande av myndighetens uppgifter är dess chef ansvarig i första hand. Han skall tillse att personalen fullgör sina åligganden med nit och noggrannhet. (Allmän verksstadga 5 §).

Om regering och riksdag säger att svensk statsförvaltning skall vara mer serviceinriktad och tjäna medborgarna, är det verksledningens och chefernas uppgift att se till att detta genomförs. Ytterst måste vi ställa krav på att cheferna tolkar de demokratiskt fattade besluten rätt och ser till att de genomförs på rätt sätt. (Civilmin. Holmberg, Prot. 1986/87:122 s 36)

Det är myndigheternas ledning som har det primära ansvaret för att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt och som svarar för att produktiviteten ökar inom myndighetens ansvarsområde. (SOU 1991:41 bil.14 s 189, jfr SOU 1978:41 s 83, DsB 1980:2 s 7)

Citaten beskriver de statliga förvaltningschefernas ansvar. För förvaltningscheferna på kommunal nivå gäller samma grundkonstruktion:

Beträffande chefstjänstemännen kan allmänt sägas, att det måste vara en av deras grundläggande uppgifter att se till att de allmänna mål som har kommit till uttryck i de politiska besluten blir lojalt respekterade och omsatta i praktiken. (SOU 1982:56 s 187)

Ett viktigt inslag i insatserna för att utveckla chefsrollen från slutet av 1970-talet var "att bli inpränta chefernas ansvar för förändring, förnyelse och effektivisering av den statliga sektorn" (SOU 1991:41 s 189).

Förvaltningschefens position i den parlamentariska styrningskedjan gör hans ansvarsfunktion till ett fundamentalt moment i den politiska demokratin. Det är därför viktigt att den statsvetenskapliga analysen ägnar chefernas ansvar den uppmärksamhet som dess betydelse i styrningskedjan motiverar.

*Ledarskapsdiskussionen* startar med frågan om vad som skiljer chefen från alla andra rollinnehavare som har ansvar? Med denna fråga kommer vi in på chefskapets andra huvudfunktion, nämligen ledarskapet, som ombesörjs av chefen i hans egenskap av ledare.

Ledarskapet är inriktat på relationen mellan chefen och hans underordnade. Ledare är den som har *följare*, dvs sådana som *vill* följa honom. Följarna avgör således vem som är ledare. För att följarna även ska kunna stödja chefen i hans

uppfyllande av myndighetens ansvar, måste han kunna få dem att förstå och göra vad han önskar (Lundquist 1989). Allt som relaterar chefen till de underordnade, dvs hans insatser för att få dem att *förstå*, *vilja* och *kunna*, hör till ledningsfunktionen. Ibland specificeras ledningsfunktionen i den parlamentariska debatten. Personalutbildningskommittén hänför t ex till ledning ”bl a målsättning, planering, organisation, bemanning och personalledning” (SOU 1978:41 s 67).

Chefer kan vara ledare men är det inte nödvändigtvis, oavsett vilken ambition de själva har. Det är nämligen följarna som, genom sitt val att vilja följa eller inte, avgör vem som är ledare. En underordnad kan fungera som ledare, medan chefen inte gör det. Självfallet kan detta medföra problem i förhållande till ansvarsfunktionen. Förvaltningschefer ansvarar nämligen i vilket fall som helst *för* verksamheten *inför* någon (Lundquist 1989, 1991, jfr Gardner 1990:2ff, SOU 1978:41 s 64f).

De svenska makthavarna uppfattar tydligt distinktionen mellan chef och ledare. Det kan finnas många ledare i en organisation och det förutsätts att chefen är en av dem: ”Syftet med chefsbefattningar är, att chefen ska utöva ledarskap” (SOU 1978:41 s 65). Makthavarna utgår också från att en chef som är ledare i sin organisation uppnår bättre resultat – utövar ett mera framgångsrikt chefskap – än vad han annars skulle ha gjort:

För att goda resultat skall kunna uppnås förutsätts dock medverkan och engagemang från samtliga anställda. En av chefernas viktigaste uppgifter är därför att vara personalledare. (Reg. prop. 1986/87:99 s 156)

Under senare år har förvaltningschefernas styrningsmöjligheter ökat genom att personal- och lönepolitiken i större utsträckning än tidigare faller under deras ansvar och måste användas för förnyelse av verksamheten (SOU 1991:40 s 26). Också här präglas synsättet av en allmänt ekonomistisk inriktning. Det framgår bl a av innehållet i Statens arbetsgivarverks chefsutvecklingsaktiviteter. Bortser vi från medbestämmandet, vars instrumentella effekter inte är imponerande, lyser frågor om demokrati och etik med sin frånvaro (jfr SOU 1991:41 s 192f).

Makthavarnas insikt om nödvändigheten av en speciell *ledningsförmåga* illustreras bl a av den våg av utbildningsinsatser för förvaltningschefer som initierats fr. o.m. slutet av 1970-talet (jfr Ehn 1990). Tanken var att utbildning skulle ge cheferna bättre förutsättningar att leda förvaltningsorganen på ett sätt som motsvarar statsmakternas intentioner och utvecklingens krav (SOU 1978:41 s 12f, 66f). Vad makthavarna siktar in sig på är ”särskilt effektivisering av verksamheten” (Reg. prop. 1983/84:100 bil.15 s 137).

#### 4. Demokratikrav på förvaltningschefer

En mera precis undersökning av förvaltningschefens relationer till demokratin fordrar ytterligare analysinstrument, varför vi ska utveckla de tre demokrati-formerna politisk demokrati, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag.

Framför allt ska process och substans för den politiska demokratin differentieras, vilket sker genom att en idealtyp konstrueras för var och en av de båda aspekterna. Idealtyperna uttrycks i de krav som den politiska demokratin ställer på förvaltningen beträffande utformningen av process respektive substans. Dessa belyses sedan ytterligare med material från den svenska parlamentariska debatten. Vi undersöker fall där de båda aspekterna direkt relateras till förvaltningschefen. Syftet är att demonstrera att idealtyperna har empirisk relevans, eftersom makt-havarna resonerar på ett sätt som kan uttryckas i typerna.

De båda återstående demokratiformerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsegenskaper, kommer inte att formaliseras ytterligare. Det finns flera skäl till detta: dels förekommer såvitt bekant inte någon fruktbar precisering av dessa båda demokratiformer i den vetenskapliga litteraturen, dels är det empiriska materialet från den parlamentariska debatten så tunt att det inte medger några djupanalyser. Emellertid tillåter materialet att man illustrerar några huvuddrag i tänkandet.

Genom analysen av materialet från den parlamentariska diskussionen räknar vi med att få fram de normer för förvaltningschefen i demokratin, vilka makt-havarna ger uttryck för. Det finns anledning att behandla detta material med en viss försiktighet. Någon genomtänkt ideologi för förvaltningschefen i demokratin föreligger knappast, men uttalandena anger ändå den allmänna inriktningen.

*De politiska demokratikraven* kommer nu att utformas som idealtyper på grundval av materialet från den parlamentariska processen. Makt-havarna ställer två huvudtyper av politisk-demokratiska krav på den offentliga förvaltningen: *processkrav* och *substanskrav*. I demokratinormen förutsätts en bestämd relation mellan dessa båda typer av krav. För att man överhuvudtaget ska kunna tala om politisk demokrati, måste processkraven först vara uppfyllda. Det är alltså inte tillräckligt att substanskraven tillgodoses – också en diktator kan lyckas med detta ibland. Var och en av de båda idealtyperna av politisk-demokratiska krav ska kort kommenteras.

(1) *Processkraven* på förvaltningen kan sammanfattas i följande fyra punkter vilka tillsammans kan sägas bilda en idealtyp (Lundquist 1991a: kap.3):

– *Allmänna val* av representanter utgör direkt eller indirekt legitimeringsgrund för den offentliga förvaltningen. Svensk statsförvaltning är indirekt legitimerad via riksdagen, medan kommunpolitikerna därutöver är direkt legitimerade genom de kommunala valen. Kommunala förvaltningschefer är indirekt legitimerade genom att de tillsätts av respektive vald församling.

– *Medborgardeltagande* i förvaltningsprocesserna. Oftast styrs deltagandet mot olika intressentgrupper, varför man får en korporativ representation i förvaltningen. I andra fall söker förvaltningen dra in brukarna av en viss service i dess administration. Den enda direktdemokratiska processen i dagens läge är kommunala folkomröstningar och användningen av sådana bestäms av kommunalpolitikerna.

– *Öppenhet* gentemot omgivningen. Den innebär bl a att samhällsmedlemmarna ska informeras om vad förvaltningen företar sig. Annars är deltagandet föga meningsfullt. Informerandet kan ske på förvaltningens initiativ, varvid denna på olika sätt

upplyser om sin verksamhet. Samhällsmedlemmarna har också möjlighet att själva skaffa sig information genom handlingsoffentligheten, och tjänstemän har rätt att lämna ut uppgifter för publicering. Massmedierna får härigenom grunden för sin bevakning av den offentliga verksamheten.

– *Fri- och rättigheter* för medborgarna ska beaktas. Detta utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig organisation och således också i den offentliga förvaltningen.

De demokratiska processkraven ställs på förvaltningsorganisationen i dess helhet. Det betyder att samtliga anställda i förvaltningen – chefer såväl som underordnade – är underkastade kraven. Men chefen har en särskild position, vilket ibland framskymtar i litteraturen. Att processkraven spelar roll för just chefskapet hävdar t ex Tucker, som tar upp den demokratiska betydelsen av processer såsom deltagande, öppenhet och fri- och rättigheter (Tucker 1981:68ff). Utifrån den allmänna uppfattningen om vem som har ansvar har förvaltningschefen ett övergripande ansvar för att kraven tillgodoses.

Processkraven anknyter direkt till en av de grundläggande chefsfunktionerna, nämligen ansvaret. Vi kan t ex uppfatta öppenheten som en direkt förutsättning för ett realistiskt försök till ansvarsutkrävande från allmänhetens sida. Öppenheten ger också massmedierna den nödvändiga informationen för en effektiv bevakning av förvaltningsmyndigheterna, och i massmediernas rapporter har politikerna en viktig källa för att upptäcka problem i förvaltningen (jfr Day–Klein 1987:22f, jfr O’Loughlin 1990:277). Vi finner också belägg på öppenhetens betydelse i den parlamentariska debatten. Följande citat understryker chefens ansvar beträffande det politisk-demokratiska processkravet öppenhet:

Cheferna har alltså en nyckelroll bl a i uppgiften att se till att tillgängligheten, informationen och bemötandet i myndighetens verksamhet motsvarar de anspråk som medborgare och andra intressenter kan ställa. (Reg. prop. 1986/87:99 s 62)

Den breda *insynen* i förvaltningens verksamhet bedömer jag ha så stort värde att den bör stadfästas som grundprincip även när det gäller utformningen av de statliga myndigheternas ledningsfunktioner. (Reg. prop. 1986/87:99 s 22)

I Allmän verksstadga, som tidigare var den allmänna förvaltningsbestämmelsen för myndigheterna, fastslås tillgodoseendet av öppenheten direkt som en chefsuppgift:

Chefen skall tillse att, i mån av behov, särskilda anordningar vidtagas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorganen och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet. (Allmän verksstadga 8 §)

Vi ska se på ännu ett exempel på text med öppenhetskravet. I detta fall tangeras också deltagandekravet. I direktiven till Verksledningskommittén anges målsättningarna för ledningen av förvaltningsmyndigheterna. Makthavarnas medvetenhet om multikriteriekraven framgår här tydligt:

Tyngdpunkten i en sådan utredning bör ligga på frågorna hur ledningen för myndigheterna bör utformas för att garantera dessas effektivitet och en god samhällservice samt möjliggöra medborgerlig insyn och påverkan. (SOU 1985:40 s 237)

Vad gäller för de övriga processkraven? De allmänna valen är inte något som förvaltningschefen kan påverka. Därför finns det ingen anledning för makthavarna att ge någon norm till förvaltningen på denna punkt. Utöver vad som kunnat beläggas med direkta citat gäller naturligtvis också, att chefen har det övergripande ansvaret för att medborgarnas fri- och rättigheter beaktas i deras relationer till myndigheten.

Det är ställt utom allt tvivel, att förvaltningschefens ansvar explicit gäller hela hans förvaltningsorganisations sätt att förhålla sig till de politisk-demokratiska processkraven. Som instrument för att uppfylla kraven, som utgör en del av ansvaret, har chefen bl a ledarskapet. Vi har därmed fått klarlagt att det föreligger en direkt anknytning mellan den politiska demokratins processkrav och chefskapets båda funktioner ansvar och ledarskap.

(2) *Substanskraven* på den offentliga förvaltningen beaktas först sedan processkraven har tillgodosetts. De är tre till antalet och kan tillsammans säga bilda en idealtyp (Lundquist 1991a: kap.4):

– *Lagens krav* som kan vara väl preciserade i detaljstyrning eller formulerade som allmänna målsättningar, t ex vid ramlagstiftning. I det senare fallet är det inte alltid helt klart vad det demokratiska kravet egentligen innebär i praktisk tillämpning.

– *Politikernas vilja* som kan referera till ”viljan” hos direkt valda församlingar eller individer eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv (t ex kommunstyrelsen och övriga styrelser och nämnder) eller individer (t ex statsministern). Problem kan uppstå vid förvaltningens tolkning av viljeyttringar från mycket knappa majoriteter.

– *Medborgarnas val och vilja* som kan ha olika omfång, t ex relaterade till respektive allmänintresset, särintressen eller klientintressen. Svårigheterna att göra kravet operativt är därför betydande. Risk föreligger för att medborgarnas vilja kan komma att identifieras med uppfattningarna hos toppskikten i korporationer med svag förankring hos de egna medlemmarna.

Idealfallet är att de tre substanskraven sammanfaller. I den demokratiska idealprocessen avspeglar m.a.o. politikerna medborgarnas val och vilja och uttrycker dessa i lagen, som ger förvaltningen en entydig signal. Ett sådant tillstånd förutsätter förmodligen ett totalt statistiskt samhälle och är därmed orealistiskt. Att det i det moderna, dynamiska samhället kan uppstå motsättningar mellan de tre substanskraven är självklart.

Vi kan allmänt resonera oss fram till hur chefens relationer till substanskraven bör se ut. Kraven gäller, liksom processkraven, generellt för förvaltningen. Alla som verkar inom förvaltningen har att rätta sig efter dem. Eftersom förvaltningschefen har det övergripande ansvaret för verksamheten i sin organisation, har han tillika uppgiften att se till att hans underordnade uppfyller kraven.

Förekommer det i den parlamentariska diskussionen att substanskraven direkt relateras till förvaltningscheferna? Svaret är ja, och det gäller alla tre kraven. Vi ska se på några textutdrag som belägger detta. För det första markeras kravet på att förvaltningen ska tillgodose ”politikernas vilja” mycket klart:



I utredningsarbetet bör man sträva efter att åstadkomma en ledningsfunktion som med största möjliga effektivitet kan svara för och styra genomförandet av de uppgifter som regeringen lägger på myndigheten. (SOU 1985:40 s 237)

Att makthavarna ställer krav på att "politikernas vilja" ska tillgodoses är helt klart. Det torde väl vara försvarligt att utöver "politikernas vilja" läsa in "lagens krav" i formuleringarna i följande citat:

Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. (Reg. prop. 1986/87:99 s 62)

Men det finns också otvetydiga belägg på att lagens krav ska uppfyllas av förvaltningsmyndigheterna under chefsansvar. I Verksförordningen fastslås sålunda direkt:

Myndighetens chef ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. (Verksförordning 5 §)

I propositionen om "ledningen av den statliga förvaltningen" finns ett grundläggande ställningstagande för "en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan" som dock inte knyts specifikt till ledningsaspekten (Reg. prop. 1986/87:99 s 62). Mera explicit uttrycks kravet på tillgodoseende av "medborgarnas val och vilja" för verksledningen i direktiven till Verksledningskommittén:

Det är också angeläget att den ges en sådan utformning att det skapas goda förutsättningar att tillgodose aktuella medborgar- och samhällsintressen. (SOU 1985:40 s 237)

Resonemangen ovan om chefsrollen och chefsansvaret innehåller ytterligare citat som knyter chefsansvaret till substanskraven. Vi har därmed visat att process- och substanskraven i den parlamentariska diskussionen knyts direkt till chefsansvarsfunktionen.

*Förvaltningsdemokrati* och *demokratiska förvaltningsdrag* är sällan relaterade till ledarskap i den vetenskapliga litteraturen, och den parlamentariska diskussionen är inte så utförlig för någon av dessa former som för den politiska demokratin. Ibland förekommer dock överväganden. I samband med införandet av medbestämmandet i svensk förvaltning diskuterades sålunda även effekterna av detta på utövandet av chefskapet. Utgångspunkten var att de stora förändringarna i arbetslivet nödvändiggjorde en omformulering av traditionella rolluppfattningar inom förvaltningen (SOU 1977:39 s 87, SOU 1978:41 s 83). I en utredning om personalinflytandet i kommunal verksamhet beskrivs ledarskapets villkor och utövande som den väsentligaste organisationseffekten av en medbestämmandereform:

Chefer – underordnade har traditionellt stått i ett strikt order – lydndsförhållande till varandra. Ledarskapet har inte sällan varit auktoritärt och uppbyggt på formell status.

Relationen chef – medarbetare förändras alltmer. Samarbetet i den dagliga verksamheten måste i högre grad än tidigare grundas på en tilltro till medarbetarnas

vilja och förmåga att ta ansvar i arbetet samt på respekt för individuella behov i fråga om att påverka egen arbetssituation och utveckling. Komplexiteten i dagens teknik och administration gör att chefen som vill leva upp till den traditionella föreställningen att vara den i arbetsheten som alltid skall kunna och veta allting bäst blir alltmer sällsynt och – där han eller hon finns – alltmer ineffektiv. Chefens arbetsledarroll tenderar att få en administrativt samordnande, planerande och konfliktutjämnande inriktning.

Chefens position blir i realiteten förändrad i en demokratisk arbetsgemenskap. Den auktoritet chefskapet kan innebära beror i hög grad på förtroendet inom den ledda arbetsgruppen. En stor roll spelar här uppfattningar i gruppen om chefens förmåga att tillgodose gruppens intressen i olika avseenden t ex i fråga om arbetets uppläggning, arbetsresultat, internt samspel och utveckling samt interna relationer.

En företagsdemokratisk organisation präglas av av öppenhet, vidgad information, korta avstånd och få barriärer. Dessa principer står åtminstone delvis i konflikt med utpräglade hierarkiska mönster.

(SOU 1977:39 s 87f)

Citatet presenterar dels effekter av förvaltningsdemokrati, dels krav på nya demokratiska drag hos förvaltningscheferna i en ny typ av arbetsgemenskap. Införandet av förvaltningsdemokrati tvingar fram krav på nya chefsegenskaper. Den auktoritära chefen anses inte vara lämplig som ledare för en organisation med förvaltningsdemokrati. För chefernas del blir utvecklingen av medbestämmandet ett inslag i de allmänna effektivitetssträvandena och försöken att skapa god arbetsmiljö i myndigheterna:

Ett viktigt kompetenskrav är chefernas förmåga att vitalisera formerna för och vidareutveckla medbestämmandet så att det blir praktiskt mera hanterbart och fungerar som ett effektivt instrument för att förbättra verksamheten och de anställdas arbetsförhållanden. (Reg. prop. 1986/87:99 s 63)

Så långt gäller analysen *rollen* som förvaltningschef och dess relationer till demokrati. Ibland framförs också synpunkter på  *innehavaren* av chefsrollen, varvid chefsrekryteringen blir viktig. Frågan om *vem* som blir chef kan alltså ha en demokratisk dimension. I den parlamentariska debatten har frågan om rollinnehavarens egenskaper under senare decennier framför allt tillämpats på frågan om könssammansättningen av tjänstemannakåren. Från mitten av 1970-talet har konkreta insatser gjorts för att åstadkomma ökad jämlikhet mellan män och kvinnor i arbetslivet, såväl i privat som offentlig sektor (SOU 1980:20 s 9ff). Därvid har även chefstjänsterna aktualiserats, eftersom den ytterst ojämn könsfördelningen på chefsnivå i förvaltningen har uppfattats som ett problem. Detta markerades t ex av Utredningen om kvinnliga skolledare:

Vi konstaterar först att det är ett allmänt rättvisekrav att kvinnor och män skall vara lika representerade och ha samma inflytande i samhället. Det ingår dessutom i våra demokratiska ideal att var och en utan artificiella hinder skall kunna välja sitt verksamhetsområde. (SOU 1980:19 s 18)

Rättvisekravet kan uppfattas som ett av den politiska demokratis processkrav. Jämställdhet erbjuder något större problem. Det beskrivs nämligen i de-

batten som ett demokratiskt ideal i relation till individens fria valmöjligheter i samhället. Detta skulle kunna tolkas som ett av den politiska demokratin processkrav som har med likhet att göra, men det kan måhända också ges en vidare tolkning. Enligt en sådan kommer jämställdhetskravet att allmänt gälla relationerna mellan människorna i ett demokratiskt samhälle. Därmed introduceras ett bredare demokratibegrepp än det som hittills diskuterats i denna framställning. Vi är nu snarare inne på "demokrati som livsform" än "demokrati som politisk beslutsform" (jfr Macpherson 1966).

Det material från den parlamentariska debatten som direkt diskuterar relationen mellan förvaltningschefer och demokrati är mycket magert. Endast vid enstaka tillfällen klargör makthavarna sin ståndpunkt. Detta medför att vårt klargörande av sambanden i viss utsträckning är ett rekonstruktionsarbete, som bygger på bredare föreställningar om sambandet mellan förvaltning och demokrati, chef och demokrati och chef och förvaltning, såsom de framgår både av den vetenskapliga litteraturen och den parlamentariska debatten.

Finns det något samband mellan olika chefsfunktioner å ena sidan och skilda demokratiformer å andra sidan? Man kunde naturligtvis föreställa sig att svaret speciellt är relaterat till den politiska demokratin med uppgiftsorientering som mellanled, medan ledningen gäller förvaltningsdemokratin och demokratiska förvaltningsdrag med personorientering som mellanled. Fullt så enkla är sambanden dock inte. För att chefen ska kunna fylla de krav som ansvarsfunktionen ställer på honom, måste han ha vanligtvis ha stöd av sina underordnade. För att åstadkomma stöd fordras ledning, och den involverar inte bara förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag utan alla ledarskapsvariablerna, där såväl uppgifts- som personorientering spelar in. Här ställs också chefens sätt att ta sitt ansvar på prov, vilket kopplar båda orienteringarna – uppgifts- och personorienteringen – till den politiska demokratin.

Förvaltningscheferna hamnar inte sällan i dilemman mellan de olika demokratiformernas krav. Det vore därför värdefullt om det fanns auktoritativa avvägningar mellan kraven. Vi söker svar på frågan: "I vilken situation ska vilket krav prioriteras före andra krav?" En central fråga är vad makthavarna har för norm om förhållandet mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati. På denna punkt råder det dessbättre stor enighet mellan svenska makthavare i olika funktioner: i fall av konflikter mellan den politiska demokratin och förvaltningsdemokratin måste den sistnämnda stå tillbaka (jfr Lundquist 1991a:192ff).

Avvägningen mellan politisk demokrati och demokratiska förvaltningsdrag ägnas egentligen inte någon principiell diskussion inom demokratiteorin. Det är knappast någon djärv gissning om man antar att den politiska demokratin prioriteras i fall av konflikt. Av allt att döma föredrar makthavarna pragmatiskt de chefsegenskaper som bäst tillgodoser den politiska demokratin krav oberoende om dessa är "auktoritära" eller "demokratiska". Konfrontationen mellan förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag resulterar, så vitt man kan se, i att den demokratiska chefen föredras före den auktoritära

chefen. Rimligtvis bör dessa avvägningar och deras implementering ingå i förvaltningschefens ansvar.

## 5. Förvaltningschefen befördrar demokrati

För diskussionen om förvaltningschefer och demokrati fokuserar vi dels på chefens ansvar utåt, dels hans ledning av de underordnade i den egna organisationen. Den politiska demokratin ställer process- och substanskrav på förvaltningen, och det är cheferna som ska se till att kraven tillgodoses på bästa sätt av förvaltningens anställda. En eventuell förvaltningsdemokrati ställer sina krav, och i relation till dessa är förvaltningschefens egenskaper, auktoritära eller demokratiska, inte likgiltiga.

Vi inledde vår diskussion om chefskap och demokrati med att citera Mark E Kann. Denne menar att demokratiteorins fråga om hur mycket ledarskap som är förenlig med demokrati, är problematisk ur flera synvinklar. För det första är frågan av sekundärt intresse, eftersom svaret är avhängigt av *vilket slags* ledarskap som är förenligt med demokrati. För det andra har man ställt fel fråga, baserad på en klassisk demokratiförståelse som inte är lämplig i skepticismsens tidevarv. För det tredje finns det en typ av ledarskap som inte förhindrar utvidgning av folkväldet (Kann 1979:203f)

Frågan är då: "Är det möjligt att utforma ledarskap på sådant sätt att det inte motverkar utan tvärtom stärker demokratin och dess goda effekter?" Kann försöker finna en formel för ledarskap som ska vara acceptabel för de liberala demokratiskolorna. Idén är att ledarskapet ska bidra till att ge de effekter av den politiska demokratin som demokratinormen anger:

In sum, if the political capacities of citizens are to develop, feelings of independence must be strengthened in a society that promotes amorality; selfishness must be dissipated in a society that promotes competition. Caught in this social web, citizens are not strong enough to extricate themselves. They require the leadership of individuals who can (1) confront this task with some prospect of success, and (2) do so in a way consistent with both consent of the governed and maximal social happiness. That is, people require an effective, democratic leadership.

The leader must be in society but not of society.

(Kann 1979:215)

Vi kan se Kanns formel som en tänkbar argumentation för ledarskap i demokratin. Samhällsmedlemmarna behöver hjälp av ledaren för att kunna uppnå de tillstånd som demokratinormen anger som önskvärda. Även om denna argumentation primärt gäller politiska ledare bör den kunna appliceras även på förvaltningschefen. Konkret skulle det betyda, att förvaltningschefens demokratiska uppgift på nivån för den politiska demokratin, är att svara för att hans myndighet agerar i enlighet med de normerade kraven på process och substans. Hur han ska handskas med de båda andra nivåerna, förvaltningsdemokrati och demokratiska förvaltningsdrag, beror på hur dessa förhåller sig till den politiska demokratin, vilken förutsätts prioriteras i fall av konflikter mellan demo-

kratiformerna. Förvaltningschefens ansvar för befordrandet av demokratin kan ses i perspektivet av en aktuell utveckling vars kärna beskrivs enligt följande:

Most of the problems that beset the nation now are a result of the substitution of the functional morality of organizations for the moral obligations of individual managers. (Scott-Hart 1989:25)

Det skulle därmed vara tid att åter betona förvaltningschefens (och offentliga chefers överhuvudtaget) demokratiska och moraliska ansvar i en situation där man alltför hårt fixerat verksamheten vid ett antal ekonomiska värden. Man kan naturligtvis mena att detta resultat av analysen inte är alltför upphetsande. De flesta ser väl denna förvaltningschefens demokratiska uppgift som rimligt. Betydelsen av diskussionen är emellertid att chefsansvaret görs explicit. Därmed erbjuds möjligheter att diskutera och pröva momenten i olika typer av förvaltningschefer i olika typer av stater relationer till demokratin.

Uppsatsen ingår i projektet *Demokratiskt ledarskap* (Civildepartementet).

## Referenser

### Offentligt tryck

Allmän verksstadga (*SFS 1965:600*)  
 Ds B 1980:2 *Förslag till utbildning av högre chefer i statsförvaltningen*. Delbetänkande avgivet av chefsutbildningskommittén, Stockholm: Liber Förlag 1980  
 Prot. – Riksdagens protokoll (*Riksdagens protokoll med bihang*)  
 Reg. prop. 1983/84:100 bil. 15. Civildepartementet (*Riksdagens protokoll med bihang*)  
 Reg. prop. 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken (*Riksdagens protokoll med bihang*)  
 Reg. prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen (*Riksdagens protokoll med bihang*)  
 SOU 1977:39. *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner*. Betänkande av Utredningen av den kommunala demokratin, Stockholm 1977  
 SOU 1978:41. *Statlig personalutbildning. Utbildning för administration och ledning*. Betänkande från utredningen om

den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation, Stockholm 1978

SOU 1980:19. *Fler kvinnor som skolledare*. Betänkande av utredningen om kvinnliga skolledare, Stockholm 1980

SOU 1980:20. *Rapport om jämställdhet i statsförvaltningen*. Utarbetad inom budgetdepartementets PA-enhet, Stockholm 1980

SOU 1982:56. *Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt*. Betänkande av kommittén (Kn 1978:02) för vissa medbestämmandefrågor, Stockholm 1982

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, Stockholm 1985

SOU 1991:40. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*. Betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, Stockholm 1991

SOU 1991:41. *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli*. Bilagedel till betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, Stockholm 1991  
 Verksförordning (*SFS 1987:1100*)

## Litteratur

- Adair, J, 1984. *The skills of leadership*. Aldershot, Hants: Gower
- Aronson, T 1990. *Konservatism och demokrati*. Stockholm: Norstedt
- Arvidsson, G – Lind, R (red.) 1991. *Ledning av företag och förvaltningar. Förut-sättningar former förnyelse*. Stockholm: SNS förlag
- Babbitt, I 1924. *Democracy and Leadership*. Indianapolis, Ind.: Liberty Classics 1979
- Bachrach, P 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little, Brown & Co
- Bass, B M 1990. *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications*. New York: The Free Press
- Brinning, I 1988. Att vara chef i statsförvaltningen på 90-talet, s. 5–16 i Spangenberg, M (red) 1988. *Karriär i staten*, Solna: STIL, Statens Institut för Ledarskap
- Chefen och ledarskapet* 1986. Malmö: Liber Förlag
- Cohen, M – March, J G 1974. *Leadership and Ambiguity, The American College President*. New York: McGraw-Hill Company
- Czarniawska, B 1986. Förvaltningschefer – politiker eller ledare, s. 75–108 i Brunson, N (red) 1986. *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsförreställning*. Lund: Doxa
- Dahl, R A 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Day, P – Klein, R 1987. *Accountabilities. Five Public Services*. London: Tavistock Publications
- Edelman, M 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press
- Edström, A – Maccoby, M – Rendahl, J-E – Strömberg, L 1985. *Ledare för Sverige. 28 svenska ledare berättar om sin syn på Sverige, sina organisationer och sig själva*. Malmö: Liber Förlag
- Ehn, P 1990. *Den användbara utbildningen. Central personaltutbildning under tre decennier*. Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Rapport nr 1990:2
- Etzioni, A 1988. *The Moral Dimension. Toward A New Economics*. London: The Free Press
- Gardner, J W 1990. *On Leadership*. New York: The Free Press
- Held, D 1987. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hodgkinson, C 1983. *The Philosophy of Leadership*. Oxford: Blackwell
- Jonsson, R 1989. *Fackligt inflytande och politisk demokrati*. Lund: Kommunfakta Förlag
- Kann, M E 1979. A Standard for Democratic Leadership, *Polity. The Journal of Northeastern Political Science Association* 12, 202–224
- Katz, D 1973. Patterns of Leadership, s. 203–233 i Knutson, J N (red) 1973. *Handbook of Political Psychology*. London: Jossey-Bass Publ
- Kristensen, O P 1987. Privatization, s. 223–238 i Kooiman, J – Eliassen, K A (red) 1987. *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage 1987
- Lane, J-E 1987. Public and Private Leadership, s. 47–64 i Kooiman, J – Eliassen, K A (red) 1987. *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage 1987
- Lewin, L 1970. *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lundquist, L 1980. Demokratins idéer, s. 21–52 i Back, P-E – Gustafsson A (red) 1980: *Modern demokrati*. Lund: Liber
- Lundquist, L 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L 1989. Ledarskapet och följarna, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92, 149–171
- Lundquist, L 1991. *Problemi i aktuell ledarskapsforskning*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Institutionen för offentlig förvaltning. Ser A:337, Åbo
- Lundquist, L 1991a. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norsiedts
- Lundquist, L 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Macpherson, C.B. 1966. *The Real World of Democracy*. Oxford: Oxford University Press

- Mellbourn, A 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Stockholm: Carlssons
- O'Loughlin, M G 1990. What is Bureaucratic Accountability and how can we Measure it?, *Administration & Society* 22, 275–302
- Pateman, C 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pihlgren, G 1985. *Management i förvaltning. Effektivitet & förnyelse*. Malmö: Liber Ekonomi
- Ridley, F F 1975. Responsibility and the Official: Forms and Ambiguities, *Government and Opposition* 10, 444–472
- Rohr, J A 1989. *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marchel Dekker, 2nd ed.
- Sartori, G 1978. Anti-Elitism Revisited, *Government and Opposition* 13, 58–80
- Sartori, G 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham NJ: Chatham House Publishers
- Schumpeter, J A 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin 1987, 5. ed.
- Scott, W G – Hart, D K 1989. *Organizational Values in America*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Smith, P B – Peterson, M F 1988. *Leadership, Organizations and Culture*. London: Sage
- Sullivan, W M 1982. *Reconstructing Public Philosophy*. Berkeley: University of California Press
- Tucker, R C 1981. *Politics as Leadership*. Columbia & London: University of Missouri Press
- Wamsley, G L 1990. The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders, s. 114–163 i Wamsley, G L et al 1990. *Refounding Public Administration*. London: Sage