Kommunchefers roll och kunskapsanvändning

Forskning och Innovation
Rapport nr 3
Karen Lagercrantz

Kommunchefers roll och kunskapsanvändning
© Författaren och Kommunförbundet Skåne
ISBN 978-91-89661-48-6

FÖRFATTARE; Karen Lagercrantz
LAYOUT; Lena Lindberg

TRYCKNING; Bildcenter i Lund AB, augusti 2011

Innehåll

Förord 5
Kommunerna nu och då – introduktion och kort historik 7
Vad är en kommun? 7
Kommunal förnyelse och kommunchefsrollen 8
Kommunerna i brännpunkten 9
Kunskapsbaserade kommuner 10
Bakgrund till den aktuella studien 12
Kommunchef som yrkespraktik 14
Studiens allmänna frågeställningar 16
Om kunskap 17
Urval 20
Metod 21
Litteraturstudie 21
Empirisk studie 21
Validering 22
Resultatredovisning 23
Vad har kommunchefer för bakgrund? 23
Vad gör en kommunchef? 24
Hur skall en kommunchef vara? 25
Hur går beslutsfattande till? 27
Hur söker man kunskap inför beslut? 32
Hur använder man forskning? 34
Diskussion 37
Sammanfattning 44
Litteratur 46

Förord

Kommunchefen är kommunens ledande tjänsteman och den som har det yttersta ansvaret för tjänstemannaproduktionen. Föreliggande studie som handlar om kommunchefens roll och kunskapsanvändning visar att kommunchefen finns i något slags gränsland mellan politik, förvaltning och medborgare och att det är den positionen som gör jobbet så speciellt med det korstryck av motstridiga förväntningar som finns från alla håll.

Gott omdöme och praktisk klokskap framhålls som viktiga egenskaper för att leda en kommun. Kommunchefen verkar i *den gyllene zonen* och framstår som en diplomat som lyhört balanserar, tolkar och väger samman olika viljor till en helhet.

Trots att vi verkar på tröskeln till ett kunskapssamhälle används sällan forskningsresultat som ett reellt underlag inför beslutfattande. Kommuncheferna har sällan eller aldrig tid att läsa forskningsrapporter, annat än genom korta sammanfattningar och via internet. Ett välvilligt intresse för forskningen uttrycks, men i skarpt läge inför beslutsfattande vänder man sig till sakkunniga medarbetare i organisationen.

Oavsett hög egen akademisk utbildning vänder sig kommunchefen i första hand till sina närmaste medarbetare för att få kunskapsunderlag till beslut. Kunskapen processas fram i dialog med medarbetare. I huvudsak har man en praktisk syn på kunskap där erfarenhet tillmäts den största betydelsen. Kunskapen blir oftast till i fysiska möten och diskussioner. Därför är det inte förvånande att de exempel på forskningsanvändning som finns kommer från deltagarorienterad forskning som involverat medarbetarna i kommunen i forskningsprocessen.

Enligt min uppfattning och egen tidigare erfarenhet av att verka som kommunchef, ger denna studie, trots att den bygger på ett förhållandevis litet urval av kommunchefer i Skåne en god, representativ och bitvis underhållande bild av den vardag en kommunchef faktiskt har att verka i.

Studien öppnar också upp för en diskussion om kunskap, kunskapssamhället och universitetens tredje uppgift. Hur skulle en modell för kunskapsutbyte kunna se ut, där forskningen byggs in i den kommunala beslutsprocessen? Det är en av de frågor studien söker svar på.

Den kan med fördel läsas både av praktiserande kommunchefer, politiker, forskare och andra intresserade av dialogen mellan kommunal praktik och forskningen. Rapporten diskuterar och inspirerar till nya tankar och synsätt på kunskap och innovation.

Lund, i augusti 2011

Stig Ålund

Kommunerna nu och då – introduktion och kort historik

Vad är en kommun?

Sveriges kommuner utgör viktiga beståndsdelar av den svenska välfärdspolitiken. Kommunerna kan betraktas både som en del av staten och som självstyrande enheter. Kommuner kan definieras som i juridisk mening självstyrande genom att de är:

- Territoriellt avgränsade enheter för lokalt självstyre
- Offentligrättsliga juridiska personer
- Har obligatoriskt medlemskap
- Har offentligrättsliga befogenheter, t.ex. beskattningsrätt.

Det kommunala självstyret är en stark tradition och är politisk praxis inom svensk statsförvaltning. Dock kan kommunernas villkor ändras genom politiska beslut i riksdagen. Idén om kommunalt självstyre kan däremot ses som en stark normativ princip om relationen mellan staten och kommunerna. Den består huvudsakligen av två värden, nämligen demokrativärdet och effektivitetsvärdet. Kommunerna framställs ibland som demokratins vagga där breda befolkningsgrupper genom århundraden lärt sig fatta beslut tillsammans. Den verklighetsbeskrivningen kan uppfattas som något romantiserad, men genom den närhet till medborgarna och den lokala demokratiprocess som äger rum i kommunerna finns det fog för att begreppet folkstyre har uppstått (Montin 2007). Dock har kommunerna genomgått en förändring från lekmannastyre till en alltmer professionaliserad förvaltning, som drivs av tjänstemän på uppdrag av politikerna.

Kommunal förnyelse och kommunchefsrollen

Vid kommunsammanslagningen 1975 minskade kommunernas antal från cirka 2.500 till 278. Idag finns 290 kommuner i Sverige. De nya har tillkommit genom kommundelningar. Sedan 30 år tillbaka pågår en diskussion om kommunal förnyelse, både avseende politik och förvaltning (Montin 2007). Mycket fokus har lagts på kommunchefsrollen. När man under 1970-talet använde beteckningen kanslichef för kommunens högste tjänsteman, utvecklades befattningen till att någon gång på slutet av 1980-talet närmast betecknas som en koncernchef, präglad av ideal från privata näringslivet. Ett utbrett ifrågasättande av offentlig sektor och misstro mot politiken fick fäste i det allmänna medvetandet vid den här tidpunkten. Eftersom Sverige präglades av en ekonomisk kris uppstod en trend att rationalisera bort administratörer och byråkrater och den platta organisationen infördes. Dock blev inte koncernchefseran så långlivad. Det upptäcktes att det inte gick att helt igenom mekaniskt applicera förebilder från det privata näringslivet på kommunledning. Ekonomismen som idé hamnade på kollisionskurs med demokratiska värden och politikens inflytande underminerades (Lagercrantz 1994). Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet genomgick Sverige ett stålbad, där den klassiska svenska välfärdspolitiken med en väl utbyggd allmän standardskyddsmodell, i allt större utsträckning började ersättas av den grundskyddsmodell som många andra länder i Europa tillämpar (Lindbeck 1992). Det svenska folkhemmet som en unik modell för tillskapandet av välfärdsstaten har därmed börjat spela ut sin roll. Åtminstone har en omdisponering av välfärdsresurserna ägt rum. Idag, 2011, kan man skönja en tillbakagång mot äldre tiders tänkande där kommunchefen är en lojal förvaltare som upprätthåller en god byråkratisk ordning och som kommunicerar och genomför de politiska besluten i bästa möjliga samförstånd med medarbetare och medborgare. Dock har de influenser av den managementfilosofi som var som starkast mot slutet av 1980- och 1990-talet fått visst genomslag i rollen. Det är inte alls samma sak att vara kommunchef idag, som det var att vara kanslichef på

1970-talet. Inte minst gäller detta processen inför beslutsfattande. Det kommer den här studien att försöka visa.

Några nyckelord kan illustrera den kommunala förnyelsediskussionen och benämningen av kommunens högste tjänsteman under drygt tre decennier:

1970	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**
Planering	Effektivitet	Valfrihet	Demokratisering	Individualisering
Medbestämmande	Nytt ledarskap	Ekonomism	Medborgardialog	Kunskapsstyrning
Solidaritet	Målstyrning	Privatisering	Samverkan	Nätverk
Decentralisering	Marknadsorientering	Kvalitetssäkring	Regionalisering	Globalisering
Kanslichef	**Koncernchef**	**VD**	**Kommundirektör**	**Kommunchef**

Kommunerna i brännpunkten

Kommunerna är på väg ur en ekonomisk kris, där tillväxt är ett av nyckelorden och villkoren för kommunernas fortlevnad. I olika utredningar pekas på behovet av utvecklingskraft med omprövning, förnyelse och innovativa processer som ett sätt att möta de utmaningar som uppstår i samband med krisen (Jonsson 2006).

Kommunernas framtidsscenarier är komplexa och dynamiska, kommunerna befinner sig i brännpunkten av att integrera ny kunskap med det politiskt möjliga. På den kommunala nivån integreras globala miljöproblem, internationella traktat, nationella lagar, regionala förordningar och lokala förhållanden som alla ska inordnas i den kommunala planeringen. Storskaliga processer pågår som berör kommunerna, en ökad urbanisering och demografiska förändringar har konsekvenser både för regionen och på lokal

nivå. På kommunal nivå finns särskilda utmaningar som rör smarta tekniska system, planeringsprocesser, sanering av mark och problem som påverkar ekosystemen och människors hälsa.

I samband med pensionsavgångar uppstår också utmaningen att möta behovet av arbetskraft för att till exempel vårda en allt äldre befolkning.

En annan utmaning handlar om de ökande krav på samverkan kommuner emellan och den kunskap och de nya styrformer som är aktuella när till exempel mindre och medelstora kommuner väljer att dela på resursen för till exempel räddningstjänst, fysisk planering, gemensam upphandling och gemensamma servicefunktioner, till exempel kommunens telefonväxel. Utmaningarna är gränsöverskridande och berör inte bara enskilda kommuner. Framtiden handlar om styrning av alltmer komplexa samverkanslösningar. För kommunen i sin helhet handlar det också om hur kommunen agerar i sin kontext, en bland många kommuner i en starkt expanderande Öresundsregion – samt vad som i framtiden konstituerar en kommun.

Kunskapsbaserade kommuner

Målstyrning kallas den filosofi som varit vägledande inom den statliga detaljregleringen över kommunerna under flera år. Den innefattar bland annat systematisk uppföljning, utvärdering och annan form av tillsyn. Det finns emellertid en rad problem förknippade med praktiserandet av denna styrningsfilosofi. Ett problem som Rombach (1991) tidigt har pekat på är problemet att bryta ned och översätta, abstrakta övergripande mål, till konkreta delmål. I ansvarskommitténs förslag (SOU 2007:10) påpekas att den statliga styrningen alltmer bör övergå från särskilda och tidsbegränsade satsningar, avtal och rekommendationer, till normering som baseras på kunskap om vilken styrform som är effektivast. Vetenskap och beprövad erfarenhet förutsätts därmed i större

utsträckning än hittills bli vägledande för den statliga styrningen inom olika områden, enligt förslaget.

Kunskapsbildning framstår alltmer som en viktig regional och kommunal uppgift. Det handlar om kunskapsbildning som bygger på frågeställningar formulerade ur ett perspektiv där kommuner och regioner känner igen sig, således ett nytänkande i förhållande till de standardiserade kunskapspaket med metoder för problemlösning som staten emellanåt introducerar (Jonsson 2006). Specifikt bör kommunernas situation diskuteras mer ingående, då lokala och regionala förutsättningar varierar och kulturella, geografiska och demografiska olikheter gör att svaren på deras kunskapsfrågor svårligen låter sig standardiseras.

Nya kunskapsarenor som kan samla bidrag från olika aktörer, lärosäten kommuner och näringsliv, kan ge vidgade perspektiv och leda till nyttiga resultat. Innovationer och framsteg är i hög grad beroende av kontexten i vilken kunskapen växer fram. Skånes 33 kommuner har stora möjligheter till forskningssamverkan. De befinner sig i en region där forskningsintensiteten är högre än på många andra håll i landet.

Bakgrund till den aktuella studien

I samband med framtagande av en kommunal forskningsstrategi för Skåne, genomfördes intervjuer med kommunchefer (Lagercrantz 2009). Där framkom reflektioner och iakttagelser kring forskningsanvändning i kommunerna som är av intresse för denna studie. Flera kommunchefer menar att man inte hinner läsa forskningsrapporter, än mindre ta till sig och implementera forskningsresultat i den kommunala organisationen. Som kommunchef befinner man sig ofta i en gråzon mellan den politiskt tillsatta ledningen, administrationen och det rådrum som krävs för att fatta de beslut som ger en optimal verksamhet, till exempel att nyttja ny forskning i arbetet. Det är den verklighet man befinner sig i.

Följande citat får illustrera detta:

> ”Om vi tittar på högskolor och universitet så har de en bättre kunskapsbas, en bättre teoretisk bas att utgå ifrån. Många av konsultföretagen är väldigt ytliga, har ingen bas att utgå ifrån och därför vore det bättre att samverka med universitet/högskolor men vi saknar ingångar och tar ibland den lösning som ligger för handen.”

Inom kommunal verksamhet är det vanligt förekommande att engagera olika typer av konsultinsatser för att försöka uppnå tydligare, enklare och mer lättanvända resultat än vad som skulle vara fallet om man vände sig direkt till forskningen för att försöka tillämpa dess resultat i verksamheten. Men konsultmodellerna bygger ofta på förenklade och förkortade versioner av forskningsmetoder. För att vinna tid tvingas man vid framtagande av dessa modeller många gånger slipa bort allt som är vagt, problematiserat och outtalat och de får på så sätt karaktär av lättanvändliga universalmodeller. Dessvärre påverkas även validiteten när dessa modeller tillämpas. Inte minst det tidskrävande och hantverks-

mässiga analysarbetet blir ofta obefintligt eller torftigt utfört. När dessa modeller så skall introduceras i en komplex verksamhet uppstår en rad problem. I tider av osäkerhet finns ett spelrum för konsulter och andra ideologibärare att påverka kommunerna till att introducera nya organisationsmodeller, uppföljnings- och utvärderingsinstrument, modeller för målstyrning och ledarskapsutveckling med starka influenser från näringslivets språkbruk. Som exempel kan nämnas Lean production och SixSigma.

För att bättre lyckas med den praktiska tillämpningen av den framtagna kommunala forskningsstrategin för Skåne är det intressant att ta reda på hur kunskap faktiskt genereras på kommunchefsnivå och vilken typ av kunskap det handlar om. Givetvis förutsätts att studien även har ett generellt värde och bidrar till att synliggöra vilken kunskap som används i samband med beslutsfattande i kommunerna. Närmare bestämt handlar detta om kunskap för att bereda ärenden på kommunchefsnivån och ta fram underlag för politiska beslut till kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

För att ytterligare snäva in studien sätts fokus också på vilken typ av kunskap och vilken typ av färdigheter som krävs för att framgångsrikt och innovativt leda en kommun. Inte minst i spartider behövs särskilda talanger för att säkra välfärden.

Som nämndes inledningsvis befinner sig kommunchefen i skärningspunkten mellan den politiskt tillsatta ledningen, ekonomiska krav och verksamhetens krav på snabba beslutsprocesser. Att ta till sig och omsätta relevanta forskningsresultat i den dagliga verksamheten saknas det utrymme och motivation till.

Följande citat får illustrera detta:

> ”…oftast tar man budgeten före målen och det resultat som sedan uppnås i verksamheten uppskattas i huvudsak när man håller den lagda budgeten. Och då är det skit samma vilken forskning man har, jag skulle kunna säga

> så krasst. Det betyder inte att jag har samma åsikt. Det finns ingenting i vår struktur som ger incitament för att vi ska nyttja, omsätta de forskningsrön, de forskningsresultat man gjort till en praktisk verksamhet – det skulle innebära en besparing.”

Enligt den citerade kommunchefen, kan alltså befintlig styrning – i det här fallet budgetstyrning – många gånger lägga hinder i vägen. Men frågan är om det är hela sanningen varför man inte utnyttjar forskningsresultat. Forskning kring olika organisationsmodeller ger oklara besked om målstyrning verkligen är den mest effektiva modellen för kommunal organisation (Rombach 1991). Ett icke forskningsbaserat antagande leder vidare till ett annat antagande, nämligen att en kunskapsbaserad organisation där inte ekonomin allenarådande styr skulle innebära besparingar. Vad är myt och vad är fakta vad gäller kommunchefernas kunskapsanvändning?

Kommunchef som yrkespraktik

Fortfarande finns ganska få studier kring forskningsanvändning kopplade till kommunledningsrollen gjorda. I en av det fåtal studier (Källström & Solli 1997) som är gjorda påvisas att kommuncheferna har en mycket otydlig roll och en splittrad arbetssituation med motstridiga förväntningar. Vidare har de krav på sig att vara objektiva och stå fria men även detta är svårt att leva upp till när man verkar i en närmast symbiotisk relation med politiken. Det har skett en nyorientering av offentlig sektor mot en starkare marknadsorientering och krav på ökad effektivitet på såväl verksamhet som ledning. Det finns hos allmänheten en utbredd misstro mot offentlig sektor och dess chefer överlag. Vidare finns ett avtagande intresse för politiskt arbete överhuvudtaget. Samtidigt är kommunerna viktiga samhällsaktörer och det är viktigt att ha kunskap om ledning av kommuner inte minst när kommunernas fokus alltmer påverkas av regionala och globala processer (Jonsson 2002).

Vad kännetecknar då yrkespraktiken – att vara kommunchef? Det finns ingen tydlig definition av rollen. Det är inte någon enhetlig profession – kommunchefer har olika bakgrund och kommer från olika akademiska discipliner. Arbetet skiljer sig från att vara företagsledare inom privata näringslivet, där det huvudsakliga uppdraget är att skapa ekonomisk avkastning åt företagets ägare. Som kommunchef förväntas man arbeta för kommunen och kommunmedborgarnas bästa och det uppdraget är inte enbart ekonomiskt. Således är det en praktik som är svårare att ringa in än den att vara VD på ett privat företag. En stor del av arbetet förefaller idag snarare handla om kommunikation och dialog än om administration och ekonomi.

Studiens allmänna frågeställningar

Den övergripande frågeställningen studien söker svar på är:

Hur tillägnar sig kommunchefer relevant och förnyande kunskap?

Frågeställningen kan delas upp i delfrågor som mer indirekt har effekt på kunskapsfrågan:

- Hur skaffar kommunchefer sig relevant kunskap inför komplexa beslut?
- Använder man sig av forskningsresultat och i så fall hur?
- Vilka kunskapsformer och färdigheter dominerar?
- Vilka kvalifikationer krävs för att leda tjänstemannaorganisationen i en kommun och i vilken utsträckning påverkar det sättet att söka kunskap?
- I vilken utsträckning påverkar organisationens struktur sättet att söka kunskap och forskningsanvändningen?
- Kan organisationen omedvetet formas av kunskap och färdigheter som individerna besitter?
- Hur uppfattar kommunchefer sitt uppdrag, sin ledarfunktion och hur ser deras bakgrund ut?

En del av frågorna, till exempel den som gäller hur organisationen skulle kunna formas av kunskap, skulle kräva betydligt mer omfattande studier för att få ett svar. I huvudsak kommer jag i det följande att presentera en bild av hur kommunchefer beskriver sin bakgrund, sitt uppdrag och vad de uppfattar som önskvärda ledaregenskaper, vidare hur kunskapen genereras på kommunchefsnivå vid kommunalt beslutsfattande, samt slutligen hur forskningsresultat används (eller inte används) av kommunchefer.

Om kunskap

I den tredje frågeställningen här ovan, ”vilka kunskapsformer och färdigheter dominerar?” nämns olika former av kunskap. När man talar om forskningsanvändning går tankarna lätt till akademisk kunskap som den enda rätta vägen till sann kunskap. En fråga gäller just i vilken utsträckning man använder sådan kunskap i kommunchefsleden. Risken finns att man identifierar kunskap i allmänhet med just den akademiska formen och därför uppfattar sparsamt bruk av akademisk kunskap som lika med beslutsfattande på tämligen lösa boliner. Emellertid kan kunskap förekomma i andra former. Just i det här sammanhanget kommer användning av forskningsresultat särskilt att granskas men det betyder inte med nödvändighet att relevant kunskap inför beslutsfattande alltid är av det här slaget.

Således har man inom den debatt som förs i både inom och utom akademiska sammanhang, under senare år särskilt kommit att uppmärksamma praktisk kunskap, inte sällan omtalad som ”tyst kunskap”. Tyst kunskap (*tacit knowledge*) handlar om hur vi i vårt dagliga arbete kan åstadkomma komplicerade saker, byggt på grundlig kunskap, utan att kunna redogöra för hur vi bär oss åt. Polanyi (1983) skiljer till exempel mellan *know how* och *know that*. Det förstnämnda innebär något som bygger på personlig kunskap, färdigheter och intuition medan det sistnämnda syftar på vetenskaplig faktakunskap. Polanyi liknar *know how* vid en cirkel som lyses upp av ett norrsken. Endast delar av cirkeln är upplyst och detta i ett ständigt skiftande mönster. Den teoretiska kunskapen, *know that*, utgör således endast en del i det större begreppet *know how*, enligt Polanyi. Vidare är *know how* en kunskapsaspekt som fokuserar på relationen mellan individen och sammanhanget. Personlig kunskap och reflektion utgör grunden för att förstå teoretisk kunskap. I den diffusa sfären mellan medveten och omedveten kunskap, mellan praktiska kompetenser och färdigheter och teoretisk systematiserad kunskap finns en gråzon. De som betonar kunskap baserad på praktisk erfarenhet, hävdar inte sällan att teo-

retisk kunskap endast utgör en av flera aspekter av en större kunskapsmassa.

Bengt Molander (1996) talar om *förfogandekunskap* som en objektifierande kunskapssyn som utgår från relationen subjekt – objekt. Den kunskapen är inte handlingsledande – den orienterar inte. Däremot utgår *orienteringskunskapen* från relationer mellan subjekt och mellan objekt och helheten. Således menar Molander att orienteringskunskapen är en grundläggande kategori vad gäller mänsklig kunskap överhuvudtaget.

Göranzon (2001) urskiljer tre komponenter av kunskap inom ett yrke: 1) den vi får genom att utöva ett yrke (färdighetskunskap), 2) den vi får genom erfarenhetsutbyte med kollegor eller arbetskamrater (förtrogenhetskunskap) samt 3) den vi kan läsa oss till (påståendekunskap). Göranzon uppmärksammar tendensen att överbetona den teoretiska kunskapen (påståendekunskapen) på den praktiska kunskapens bekostnad (förtrogenhetskunskap och färdighetskunskap) samt att man har en benägenhet att helt glömma bort förtrogenhetskunskaperna när man diskuterar kunskapens natur.

Denna studie gör inte på något sätt anspråk på att definiera begreppet kunskap. Det skulle föra för långt. Ambitionen med ovanstående utvikning är endast att problematisera och diskutera kring kunskapsbegreppets natur. Vi lever i en tid av ifrågasättande av förgivettagna sanningar, där kunskap ses som relativ snarare än absolut, och polariseringen mellan det objektiva och det subjektiva alltmer upplöses.

I den statliga utredningen *Innovativa processer* (SOU 2003:90) diskuteras bland annat stärkande av de lokala och regionala innovationssystemen och i EU:s strategi för att skapa tillväxt och föra Europa ur krisen, Europa 2020, talas om forskning och innovation som ett sätt att stärka välfärden. Forskning och innovation tycks vara det mantra som skall föra Europa ur den ekonomiska krisen. I många skrivningar jämställs forskning med innovation. Man ser

det som synonyma begrepp. Innovationer innebär ofta kreativa och smarta lösningar på praktiska problem. Det handlar om att tänka utanför ramarna. Innovationer är bra exempel på produkter och processer som kommit till genom *tacit knowledge*. Till exempel första generationens IT-experter (80-tal) var ju många gånger i princip självlärda. Forskning kan i sina bästa stunder vara innovativ men all forskning är det inte. All forskning leder inte heller till att innovationer skapas.

Det är därför här viktigt att framhålla att forskning och innovation inte är samma sak och inte ens behöver vara två fenomen som är besläktade, men dessa skrivningar antyder att en ny syn på kunskap i samhället som inte med nödvändighet förknippas med akademisk kunskap håller på att växa fram.

Urval

Strategiskt urval (Halvorsen 1992) har gjorts från Skånes 33 kommuner. Kommunchefer från tolv mindre och mellanstora kommuner i Skåne, ingår i studien. För att ingå i urvalet skulle kommunerna hämtas från båda de tidigare länen Kristianstad och Malmöhus. Kommunerna skulle vidare vara små eller medelstora och ha erfarenhet av samarbete över kommungränserna.

Metod

Litteraturstudie

Arbetet inleddes med en litteraturstudie för att få en översikt om forskning gällande kunskapsgenerering och kunskapsinhämtning i allmänhet och samt studier över detta i den kommunala kontexten.

Empirisk studie

Individuella intervjuer med nyckelpersoner (kommunchefer) har genomförts på plats i de 12 aktuella kommunerna. Varje intervju har pågått cirka 1 timme, varit semistrukturerad (Robson 1993) och genomförts med hjälp av en frågeguide. Jag har varit återhållsam under intervjuerna och valt att lyssna snarare än att fråga. Frågeguiden har inte kommunicerats på förhand. Samtliga intervjuer har spelats in digitalt och transkriberats i sin helhet med hjälp av en för ändamålet erfaren assistent. Intervjuerna genomfördes under vecka 17-23 2010.

Utöver individuella intervjuer gjordes direkta observationer (Halvorsen 1992) vid två AU-sammanträden den 2 juni och den 17 augusti 2010. Observationen vid mötena har använts för att ge en bild av hur beslutfattande går till konkret i praktiken. Vidare har två heldagar, den 4 och 16 juni 2010 avsatts till direktobservationer med avsikten att studera vad en kommunchef konkret gör i sitt dagliga arbete. Vid samtliga observationstillfällena har jag ”skuggat” (under tystnad följt efter) kommuncheferna under sammantaget fyra arbetsdagar, inklusive lunch och andra pauser.

I dataanalysen har sökts efter den röda tråden och mönster, det som återkommer i informanternas beskrivningar, för att bit för bit

skapa en bild av det studerade fenomenet. En allmän modell för kvalitativ databearbetning har följts, enligt Lantz (1993) modifierad efter Miles och Huberman (1984).

Validering

En utanförstående forskare har bjudits in för att granska analysen av intervjumaterialet i sin helhet. Detta bland annat för att öka tilliten till slutsatserna och möjligheten till överraskande slutsatser (Eisenhardt 1989). Studien har validerats genom att utnyttja flera sätt att belysa en frågeställning, så kallat triangulering (Denzin 1988).

Resultatredovisning

I det följande redovisas resultaten från intervjuerna och memos skrivna direkt efter de båda observationstillfällena. Resultaten är sammanförda i grupper eller kategorier utifrån frågeställningarna. Efter varje citat följer kommentarer. En fördjupad diskussion följer i slutet av redovisningen.

Vad har kommunchefer för bakgrund?

De som intervjuats i den här studien hade olika utbildningsbakgrund och karriärvägar.

Den vanligaste akademiska bakgrunden var socionom med inriktning mot förvaltning, fem stycken hade denna bakgrund. Ett par hade lärarutbildning i botten och ytterligare ett par hade juristexamen. Två stycken hade företagsekonomisk utbildning och en var civilingenjör.

De flesta hade gått den långa karriärvägen och tidigare upprätthållit olika förvaltningschefstjänster i kommunen. Det var den vanligaste karriärvägen, att bygga kompetens genom att samla erfarenheter av olika kommunala befattningar. Endast en hade erfarenhet av och var rekryterad från privata näringslivet. I intervjuerna framhölls också erfarenhet och personlig lämplighet, av flera, som den allra viktigaste egenskapen för att klara av arbetet som kommunchef. Akademiska meriter sågs som underordnade den praktiska erfarenheten. Medelåldern i gruppen var hög, runt 55. Majoriteten var män men bland dem som intervjuades var fyra kvinnor. Detta berodde emellertid på en strävan efter balans i urvalet. I Skåne är cirka 85 procent av kommuncheferna män.

Vad gör en kommunchef?

Kommunchefen är kommunens ledande tjänsteman och den som har det yttersta ansvaret för tjänstemannaproduktionen. Ibland, men inte alltid, är kommunchefen chefernas chef. I och med att man är den tjänsteman som arbetar närmast kommunstyrelsen har man indirekt tillsynsansvar över hela kommunen. Det är kommunchefens ansvar att se till att politikernas beslut genomförs, men också att förse politikerna med bra underlag så att besluten blir välbetänkta. Utöver detta arbetar kommuncheferna ofta också med enskilda projekt och uppdrag från kommunstyrelsen. Det är en komplex uppgift med många ingångar. Det är ett antal roller som ligger bredvid varandra, man är både förvaltningschef för kommunledningskontoret och har andra roller, som sammankallande i kommunens ledningsgrupp och förvaltningschef för vissa bolag. Samtidigt kan kommunchefen vara VD i koncernbolaget till kommunala företag. Kommunchefen är oftast chef över minst en förvaltning och förväntas också upprätthålla relationer genom besök och dialog med de företag som etablerat sig på orten. Kommunchefen finns hela tiden i något sorts gränsland mellan politik, förvaltning och även allmänhet, det är den positionen som gör jobbet så speciellt med de förväntningar som finns från olika håll.

Den främsta aktiviteten består av fysiska möten. Det kan vara någon man träffar i korridoren och diskuterar ett ärende med men det kan också vara mer formaliserade möten i form av olika ledningsgrupper, planeringsmöten och olika politiska fora som AU och kommunstyrelsesammanträde. Olika scheman visas upp för mig som är späckade med möten. Samtidigt måste kommunchefen vara tillgänglig för medborgarna i kommunerna och räkna med att bli stoppad på gatan när någon kommuninnevånare vill påtala ett problem som behöver åtgärdas i kommunen. Det går inte att ha en dålig dag, eller ens ett dåligt ögonblick:

> ”Det är det som är lite läskigt med det här jobbet är ju att kommunens anseende blir helt beroende av hur du uppträder – när du går och handlar på lunchen etc. I och med

att du företräder kommunen/firman, känns du av – alltså hur är han idag? Helst ska man inte ha ett enda dåligt ögonblick för det sprider sig fort: den sure fan, han var så stroppig och han hade inte tid, han var så ofokuserad...”

En annan syssla är att läsa mail som handlar om stort och smått. Det kan handla om 50-60 stycken om dagen. Några respondenter menar att det är lite för lätt att kommunicera idag. Oftast måste man ta hand om sina mail själv. Ovanpå det tillkommer en massa frågor som handlar om stort och smått:

”Som kommunchef måste man gilla de där småfrågorna. Det är trivsamt på något vis, när medarbetare går in till kommunchefen, när ingen annan finns till hands. På så sätt lär man sig mycket om verksamheten. Det skulle vara trevligt att ha mer tid att bara gå runt och prata.”

Hur skall en kommunchef vara?

Kommunchefen måste vara en drivande kraft i kommunens utvecklingsarbete och vara ansiktet utåt mot andra kommuner, näringsliv, kommunförbund och region.

En kommunchef skall vara relationsinriktad, kommunikativ och pålitlig. Den sociala kompetensen skall vara hög. Det är samtliga respondenter överens om. Kommunchefen skall besitta en god strategisk och analytisk förmåga. Man skall även vara lojal och ha ett gott ordningssinne. Om man inte trivs med det tudelade ledarskapet och att konfronteras med politiken på nära håll är man inte lämplig för jobbet som kommunchef. Det är också den delen som gör jobbet så spännande och speciellt. Ledarskap är relationer och mjuka värden och att verka i ”den gyllene zonen” mellan politik och förvaltning, det vill säga kommunchefen är förbindelsen mellan politiker och tjänstemän. ”*Man skall ha stora öron och lagom stor mun. Att lyssna och vara lyhörd, det är en av de viktigaste egenskaperna”.* Egentligen kvittar det hur duktig man är.

Kan man inte samverka med kommunalrådet på ett bra sätt kan man inte ha tjänsten. *”Detta är ett katapultjobb!”* Det är alltid politiken som har sista ordet. Det svåra är balansgången mellan egen integritet, egen linje och att det någorlunda måste stämma med den politiska beställningen. Man mår inte bra i längden om man tvingas arbeta mot sin egen övertygelse. Då finns det risk att man reduceras till kanslichef och det är ju inte det som är meningen. Det framhålls som viktigt att hitta en egen linje och stil i sitt ledarskap. Samtliga intervjuade ser, trots de svårigheter som beskrivs, på sitt arbete som en spännande och intressant utmaning, där den ena arbetsdagen inte är den andra lik.

Det finns också drag av idealism i arbetet som ger det mening. ”*Att förverkliga de drömmar som finns i organisationen”.* Att se medarbetarna växa. Så här beskriver en kommunchef sitt arbete:

> ”Det är en stor tillfredsställelse att få det här maskineriet att fungera någorlunda. Det är det! Det skall till mycket fingertoppskänsla och hantverksskicklighet får att få det att gå ihop. Sedan är det så roligt att se att medarbetarna fungerar bättre och bättre”.

Jobbet som kommunchef har också förändrat karaktär sedan 1980-talet från att ha haft fokus mot kontroll och internt arbete har man idag tagit steget in på den politiska arenan. Arbetet har blivit mycket mer utåtriktat och representativt. Mycket handlar om att stärka kommunens attraktivitet. Från en roll som intern kontrollant har man tagit steget till att utveckla en frihetlig organisation där medarbetarna uppmuntras att växa.

> ”Frihet tycker jag är viktigt, det upplevde jag själv som ickechef att det var viktigt att få testa olika saker för att man skulle våga. Jag är inte den som detaljgranskar utan jag tittar på vad folk presterar och hur de kommit fram till det skiter jag i”.

Man skall vara intresserad av samhällsfrågor och gilla offentlig sektor för att arbeta som kommunchef. Det är också viktigt att vara medveten om att man företräder helhetstänkandet för kommunen. Det är bara kommunchefen som har den bilden, helikopterperspektivet. Man skall vara trygg i sig själv och bilden av samhället. Det är också viktigt att omge sig med erfarna personer som man kan lita på och rådfråga.

Vidare betonas vikten av att lita på sina medarbetare, inge förtroende, vara ödmjuk och visa respekt:

> ”För mig känns det viktigt att inge förtroende, att alltid finnas tillhands och att vara någon som man kan vända sig till i alla lägen. Jag har lagt bort allt prestigetänkande, för det tror jag är väldigt farligt, att någon låter bli att lyfta en fråga, eller att inte komma och prata om något när man har problem av något slag. Att man inte känner distans, att jag befinner mig i en position som är svårtillgänglig, det vill jag få bort. Jag försöker lägga bort prestigetankarna och vara så tillgänglig som möjligt, tänka hela tiden ur ett helhetsperspektiv”.

Hur går beslutsfattande till?

Efter att ha deltagit i AU sammanträden i två kommuner och genomfört intervjuer där jag ställt frågan om hur man skaffar sig underlag till att fatta beslut i komplexa ärenden framträder två bilder. Den ena handlar om att ledtiderna, det vill säga den tid det tar att handlägga olika ärenden, är betydligt kortare idag än för 10-15 år sedan och att det utrymme som fanns bara för några år sedan att göra en omfattande utredning inte längre finns. Ibland tillförs ärenden vid sittande politiskt sammanträde, så någon chans att förbereda sig finns överhuvudtaget inte:

> ”Då är vi inne på det här med politik och förvaltning, förvaltningen tycker sig ha gjort ett riktigt gott jobb så

> kommer det helt oväntade frågor på materialet och då får man se vad som går att lösa under sittande sammanträde. Då kan jag lyfta mobilen och kalla in någon tjänsteman direkt till mötet. Ofta innan ett sådant möte har jag satt en del tjänstemän i beredskap när jag själv misstänker att det och det kan dyka upp. Då finns dom här i huset så jag kan snabbt få ner dom till sammanträdet”.

Det finns exempel på hur komplicerade ärenden skall utredas på en och samma dag på tre timmar, mellan AU och Kommunstyrelsesammanträdet. Och då gäller det att de medarbetare som är ansvariga för sakområdet gör en blixtsnabb utredning. Vidare ges exempel på ett investeringsärende som handlade om mångmiljonbelopp, där utredningen och planeringen fick göras på kort tid. Byggare, projektörer, projektledare arbetade intensivt i tio dagar, inklusive två helger och ärendet drogs igenom i alla nämnder och beslutades. *Så gjorde man aldrig förr! Det fanns inte en chans att matcha igenom ett sådant projekt på så kort tid”.* Det mest extrema exemplet kommer från en kommunchef som berättar att han under sittande möten får sitta och formulera en beslutsmening utifrån ett oväntat och komplicerat ärende som aktualiserats utanför dagordningen.

På frågan om det inte blir sämre beslut med dessa korta utredningstider svarar respondenterna att risken visst finns, men att det egentligen inte är någon garanti att det blir mer rätt med tjocka utredningar. Sanningen ligger väl troligen någonstans mittemellan och det finns naturligtvis en gräns för vad som är acceptabelt. Det gäller att ha hög tillit till medarbetarnas kompetens inom respektive sakområde och förstås, vilja att ställa upp på den här typen av snabba processer. Sedan finns det strategier att skriva beslutsunderlag så att man inte binder upp sig fullt ut. Man kan skriva in olika typer av garderingar:

> ”Då handlar det om att på något sätt försöka koncentrera sig på sådant som är viktigt och ha en rimlig, bra känsla ”att det här är rätt” och skulle det vara någon liten miss i

detta då får vi korrigera det istället. Det har gått mer från det här med att planera till att agera och korrigera.”

Den andra bilden som grundar sig på närvaro vid AU-sammanträden, i två mindre kommuner, handlar om en långsam beslutsprocess, där allting diskuteras noggrant. Ur memos, kommun X:

Jag skyndar mig in i sammanträdesrummet tillsammans med kommunchefen som jag ”skuggar” denna dag. Vi börjar klockan 13.00 prick. KS-ordförande är en yngre kvinna och ledamöterna är äldre män. Kommunchefen håller en låg profil och säger inte så mycket. Första ärendet handlar om miljö, närmare bestämt ett naturskyddat område som skall avgränsas. Jag förstår inte riktigt att kommunen kan göra den avgränsningen om länsstyrelsen redan bestämt att ett visst område skall vara naturskyddat. Diskussionen är intressant för kommunala intressen som framtida behov av byggande, möter naturskyddsaspekterna.

En kollision mellan beslutsfattande grundat på erfarenhetskunskap och teoretisk kunskap framträder i diskussionen. En av de äldre ledamöterna vet precis hur marken ser ut och var man kan dra en gräns. Han vill ge sig ut tillsammans med de andra och ”okulärbesiktiga” markområdet. Ordförande och föredragande miljöinspektör menar att man kan förlita sig på de kartor som finns när man drar gränsen. Kan man det? Rimligen borde en bättre genuin känsla för var gränsen skall gå med hänsyn till både naturen och kommunens framtida behov kunna uppnås genom att besöka skogen och gå igenom markerna. Givetvis är den processen mer tidsödande och den typen av kunskap är på väg att försvinna men den kännedom som äldre politiker har om sin kommun och kommuninnevånare är ju oerhört värdefull. Beslutet på rekommendation av kommunchefen, blir att man skall göra både och. Ett exempel på beslutsfattande som grundas både erfarenhetskunskap och teoretisk kunskap.

Ett ärende angående vattendirektiv behandlas och stadsarkitekten är föredragande. Det återremitteras på grund av otydlighet och det

meddelas att det enda ansvar kommunen har är att hantera dagvatten och ansvara för vattenrening.

Därefter är det dags för den tekniske chefen att göra sin föredragning. Jag lägger märke till att han lägger triviala frågor, som väcker allmänt engagemang, först. Därefter kommer han in på sina ekonomiska anspråk. Då är alla på gott humör. I det här fallet fattas beslutet senare men ledamöterna ser positivt på de ärenden som föredragits och kommer ihåg dem.

Sedan är det dags för polisen att göra entré och ett samarbetsavtal undertecknas under gemytliga former. Kaffet kommer fram och olika erfarenheter utväxlas om problemfastigheter och dess innevånare. Polisen består av en man och en kvinna från räddningstjänsten. Det märks att alla känner varandra väl. Innan polisen ger sig iväg ber kommunchefen att få ett telefonnummer att ringa när den aktuelle polisen är på semester. Det visar sig svårt för han är den ende polisen i kommunen. Så det får bli hänvisning till en större grannkommun under semestern.

Så är det dags för den före detta kommunchefen som nu är kommunjurist att föredra diverse ändringar i lagen om offentlig upphandling med mera. En ledamot begär en kortare sammanfattning av lagändringarna. Den första föredragningen går som en dans och det märks att juristen verkligen njuter av att föredra den här typen av ärenden. Men mot slutet kommer reglementen för barn- och utbildningsnämnden och kulturnämnden och då kan han plötsligt inte svara på vad som är ändrat. Så långt sträckte sig inte ambitionen och det förefaller som om han inte är van att bli ombedd att göra så pass detaljerade föredragningar. En slutsats är att min närvaro uppmuntrar en noggrannare genomgång av handlingarna. I vilket fall ombeds han att återkomma med dokumenten till KS där det som är ändrat i dessa reglementen kursiveras.

Efter ett par andra föredragningar internt är det dags att avsluta mötet vid 17.15. Fyra timmar och 15 minuter utan paus! Ett långt möte med, enligt kommunchefen, okomplicerade ärenden. Jag

undrar hur långa mötena blir när det finns besvärliga ärenden att ta ställning till.

Min reflektion är att det ändå är genomgående sympatiskt med den här långa beslutsprocessen i god demokratisk folkhemsanda.

Den andra kommunen som besöks (Y), uppvisar nästan exakt samma mönster när beslut skall fattas. De frågor som kommer upp liknar dem som var på dagordningen vid det första AU sammanträdet. De har samma karaktär. Tekniska frågor, som förändring av gatubelysning tar ganska stor plats. Ärendet är väl förberett och politikerna vet exakt vad de har att ta ställning till. Vidare diskuteras kostnader för föreningsstödet och det ställs emot den lagstadgade kommunala verksamheten. Men ingen politiker verkar vilja skära i det. Andra ärenden, som är både stora och komplicerade, och inte särskilt väl förberedda, läggs ut till politikerna. Till exempel frågan om hur många medarbetare en chef får ha under sig. Ärendet återremitteras till kansliet för att behandlas vid nästa sammanträde. Även vid detta sammanträde vid kommun Y, dyker en fråga upp, där en äldre politikers erfarenhetskunskap ställs mot teoretisk kunskap. Det handlar om en parkeringsplats på en camping där en trafikanalys har gjorts av en konsultfirma, men politikern vet precis hur det ser ut där och att förslaget inte är optimalt, för som det ser ut idag håller bilarna till på en vändplats. Sammanträdet blir inte lika utdraget som vid min första observation, det äger rum på förmiddagen, men processen är likartad. Möjligen är engagemanget något lägre i denna kommun. Orsaken kan vara att valet står för dörren och att kommunchefen skall avgå ett par månader senare.

Det skulle kunna förhålla sig så att ledtiderna för beslutsunderlag på tjänstemannanivå är kortare men att den politiska diskussionen inte har ändrat karaktär lika mycket. Troligen förhåller det sig också olika från kommun till kommun.

Hur söker man kunskap inför beslut?

Kunskap söker man i första hand genom att tala med erfarna kollegor och medarbetare som besitter den sakkunskap man behöver. Egen och andras erfarenhet är det som tillmäts betydelse. Kunskap processas fram i dialog med medarbetarna. Under tidspress försöker man få fram en så heltäckande utredning som möjligt genom interna resurser. Medarbetarna är den främsta kunskapskällan. Man kan säga att kunskapen *aggregeras fram genom möten med medarbetare*, det vill säga kunskapen byggs på undan för undan genom olika kompetenser hos medarbetarna.

Ibland söker man på internet, men det ifrågasätts om det är den vägen man får fram den mest tillförlitliga kunskapen. Man måste värdera källorna kritiskt och under tidspress är det lätt att man anammar ickeverifierad kunskap. Man googlar en del och läser emellanåt korta skriftliga sammanfattningar.

Inget är ju absolut och bestående i den kommunala världen som består av ständiga och snabba förändringar. Därför är det rimligt att inte spika fast beslut utan olika garderingar. Man verkar i en organisation som kan behöva förändras inom några veckor, beroende på oförutsedda händelser i omvärlden eller organisationens närmiljö:

> ”Jag försöker väl alltid se till att inte måla in mig i ett hörn. När vi byggde den här organisationen, så såg jag till att när kommunstyrelsen fastställde den hade vi med en passus om att vi naturligtvis måste ha utrymme att justera och göra smärre ändringar, när vi har varit inne ett tag i den här organisationen. Man ska utgå från att ingenting är cementerat från början utan att allting kan hända. Det är heller ingenting konstigt. Vi måste lära oss att vi lever i en värld av ständiga förändringar och ju mer vi kan få in det tankesättet att det är det normala, med mindre rädsla, ju mindre konstigt blir det att man måste

göra vissa förändringar i form av arbetssätt och organisation för att möta de krav som vi har”.

Det handlar mest om mun mot mun-metoden, i varje möte sker en kunskapsöverföring. Prata och mötas ”in person”. Man bollar frågor fram och tillbaka, stöter och blöter. Det handlar de processer som sker inom ledningsgrupper och nätverk, både interna och externa. Personliga nätverk är guld värda. Men även externa kontakter är viktiga. Det kan ge upphov till riktiga AHA-upplevelser, när man genom en dialog med en kollega från en annan kommun får veta hur de löst ett besvärligt problem. Ytterst förlitar man sig på sina personliga nätverk.

Flera refererar till att de följer sin maggropskänsla för vad som är rätt och bra. Exempelvis i samband med rekrytering av nya medarbetare. Som kommunchef litar man mer på sina sinnens vittnesbörd än abstrakta teorier. Respondenterna hänvisar till att när beslutsfattandet inte fungerar beror det antingen på att dialogen varit bristfällig eller att kommunchefen själv inte varit tillräckligt närvarande i processen.

Ett stort kunskapsproblem inför framtiden, enligt respondenterna, är pensionsavgångarna. Generationsväxlingen gör att kommunerna tappar erfaren och kunnig personal.

Kunskapsöverföring inom organisationen förstås också som något synonymt med information eller kompetensutveckling. Flera kommunchefer skriver veckobrev varje vecka. Intranet används till en del och ytterligare någon skriver en egen blogg. Flera kommuner arrangerar egna kurser på hemmaplan i samband med ny lagstiftning med mera. Både på initiativ från medarbetare och egna initiativ.

Hur använder man forskning?

Vad gäller användning av forskning som kunskapskälla tillstår samtliga intervjuade kommunchefer att de är dåliga på att nyttja forskningsresultat. Forskningen upplevs emellanåt som otidsenlig, man verkar mitt i den värld som forskarna håller på att kartlägga. När forskningsresultaten publiceras är organisationen redan någon annanstans. Om man tar del av forskningsresultat överhuvudtaget handlar det om korta sammanfattningar som publiceras i populärvetenskapliga tidskrifter, eller på nätet. Tiden räcker helt enkelt till för att läsa forskningsrapporter. På fritiden kopplar man hellre av med skönlitteratur. Ett välvilligt intresse för forskningen uttrycks, men när det handlar om skarpt läge inför beslutsfattande går man tillbaka till den praxis man tidigare tillämpat, dialoger med sakkunniga medarbetare. Däremot finns det medarbetare i organisationen som använder forskning, speciellt inom den tekniska och sociala sektorn. Så indirekt används forskningsresultat emellanåt.

Det uttrycks att forskningen skulle behöva använda mer av dynamiska metoder, som scenarioplanering och framtidsanalyser och inte enbart vila på statiska metoder med skarpa avgränsningar. Forskningen skulle behöva bli mer innovativ. Inte minst dess metoder. Forskningssamverkan med kommunerna och lärosätenas sätt att lösa tredje uppgiften kan förbättras mycket. Forskningsprojekt där kommunen involveras framhålls som viktiga. Dock får de fokuseras kring vissa frågor, som leder till resultat som för verksamheten framåt och inte enbart fungera som ”diskussionsklubbar”. Annars blir projekten för tids- och resurskrävande. Kommuncheferna upplåter gärna verksamheten som arena för forskningen men det får inte kosta för mycket tid och pengar och det bör också leda till konkreta resultat.

Det finns några exempel på lyckade forskningsprojekt. Ett exempel handlar om ett aktionsforskningsprojekt som genomfördes i en mindre kommun. Det handlade om lokal mobilisering där man

gick ut och dammsög kommunen på goda idéer. Man hade öppet hus och både medborgare och lokala företag kom in från gatan och diskuterade sina idéer med forskare från högskolan. En framgångsfaktor var att forskningen flyttade ut från institutionen till kommunen, där människorna levde och verkade. Känslan av delaktighet blev hög och samarbetet blev givande för båda parter:

> ”Ja, vi var ju en del i vetenskapen då. Här kavlade man upp ärmarna och gick ut och jobbade bland annat med mobilisering och annat, det använde man i vetenskapliga litteraturen sedan. Och påtagligt kan man väl säga att vi hade en handfull företag som inte hade blivit startade om inte vi hade kört det här projektet. Sedan om vi tittar 15-20 år efteråt så är det kanske bara ett par, tre som överlevde, men i alla fall. Det var ett angreppssätt som var rätt så intressant tyckte jag och det var ett öppet och roligt sätt att jobba. Det blev ett gäng som fortsatte jobba tillsammans med professorerna som var ute”.

Det ovan beskrivna projektet visade sig vara lärorikt för hela kommunen och näringslivet. Man fick också nya idéer, tog till sig en modifierad form av metodiken och kallar nu med ett par års mellanrum samman olika medarbetare och andra intressenter i kommunen till en heldag med dynamiska övningar. Där man tar temperaturen på klimatet i kommunen, får nya idéer och tar reda på vad som saknas och vad som behöver göras. Projektet kostade en del men kommunchefen fick inspiration till ett helt nytt arbetssätt:

> ”Det gav ju effekt på det viset att jag lärde mig hur man skulle jobba i den här typen av projekt och det har jag tagit med mig med åren sedan. Jag vet hur man håller resurser och får folk engagerade, hur man får igång det här dynamiska spelet utåt, så det har jag haft stor glädje av”.

Här framhålls också vikten av ömsesidig dialog, att medarbetarna uppskattar om man frågar vad de tycker. Inte minst är det viktigt att hålla sig uppdaterad kring vad företagen på orten tycker om kommunen. Här gör man årliga undersökningar, antingen genom enkäter eller personliga besök.

Diskussion

Det förefaller som om kommunchefsjobbet i mångt och mycket är en praktisk profession, där den intuitiva känslan för att fatta rätt beslut som man har förvärvat genom erfarenhet i jobbet, är viktig. Sinnena ljuger inte men det gör teorierna ibland. Om vi tittar på de olika kunskapsformerna är det, trots att kommuncheferna har en hög akademisk utbildning, de praktiska kunskapsformerna som dominerar. De två kunskapsformerna färdighetskunskap, som har med erfarenhet att göra, och förtrogenhetskunskap, som har med praktisk kompetens att göra är mest avgörande inför beslutsfattande. Man litar helt enkelt inte på den ofta snuttifierade information som finns på nätet och där har man nytta av sin teoretiska bakgrund, att kritiskt värdera den information som finns. Däremot litar man på sina medarbetare som är prövade i dagliga möten och diskussioner.

Gott omdöme och praktisk klokskap (Gustavsson 2000) framhålls som viktiga egenskaper för att leda en kommun. I förhållande till politiken är ställningstagande i olika etiska dilemman ständigt närvarade. Kommunchefen framstår som en diplomat som lyhört balanserar, tolkar och väger samman olika viljor till en helhet. Kommunchefen är den ende som sitter inne med kunskap om hela kommunen i ett helikopterperspektiv.

Som vi sett från tidigare beskrivna exempel på beslutsfattande, ser det ut som om två kunskapsformer verkar jämsides, praktisk och teoretisk kunskap, ”okulär besiktning” och markplaner och kartor. Det dagliga arbetet präglas emellertid mer av *know how,* än av *know that.* Erfarenhetskunskapen har företräde framför den teoretiska kunskapen. Bengt Molanders (1996) begrepp, o*rienterings-kunskap,* tycks väl ringa in det beslutsfattande i ett helhetsperspektiv som sker i kommunledningarnas sammanträdesrum.

Närvaro och uppmärksamhet tycks vara viktiga ingredienser för att lyckas med kommunalt beslutsfattande. Att ta ansvar hänger samman med närvaro, auktoritet och överblick. Trots hårt slimmade organisationer och kortare ledtider för tjänstemännen överlag tar man tid på sig att försöka fatta så optimala beslut som möjligt genom noggranna diskussioner med politiker i arbetsutskott och kommunstyrelse. Det förefaller finnas en god folkhemsanda kvar, i meningen att fatta bra beslut med det gemensammas bästa för ögonen, och den lokala demokratin förefaller i högsta grad vara levande i de skånska kommunerna.

Carol Weiss (1980) beskriver utifrån en artikel som heter *Knowledge creep and Decision Accretion* att kunskap som härrör från systematisk forskning ofta inte används på ett direkt, instrumentellt sätt när ett politiskt beslut tillkommer. Istället påverkar forskningen beslutsfattande på ett mer diffust sätt. Detta innebär att beslutsfattarna har en känsla av att forskningen påverkat deras beslut men har svårt att hänvisa till någon bestämd forskningsrapport som just haft det här inflytandet över beslutet. Fenomenet kallas för ”knowledge creeping” och betyder just att forskningsresultat kryper in i det politiska beslutsfattandet.

Kunskap som man ska använda i beslutsammanhang, får man genom att konsultera medarbetarna. Den aggregeras fram. I de fall medarbetarna besitter forskarkompetens och även allmän akademisk kompetens i att söka litteratur med mera, kryper även den kunskapen indirekt in i beslutsunderlaget, så det Weiss (1980) kallar *knowledge creeping*, kan rimligen antas förekomma emellanåt. Ibland är tidshorisonten extremt pressad, det gäller då att medarbetarna ställer upp med kort varsel. Dessutom blir den kompetens medarbetarna i sin tur besitter och de omständigheter som råder kring hur den tas fram, tidsfaktorer, vilka personer som finns till hands vid det givna tillfället m.m. avgörande för kvaliteten på beslutsunderlaget. De förkortade förberedelse- och utredningstiderna upplevs dock inte som ett problem av kommuncheferna, snarare ser man den förkortade tidshorisonten som en utma-

ning som gör arbetet än mer intressant och dynamiskt. Man lär sig också hantera dessa processer på ett flexibelt och kreativt sätt.

I föränderliga och komplexa organisationer behövs också en förmåga att improvisera när man möter det oväntade. Det är en kritik som riktas mot forskningen – att den är statisk och rigid och svår att anpassa till förändringstakten i organisationen och omvärlden. Fler dynamiska metoder, som scenarioplanering och framtidsanalyser efterfrågas. Forskningen och dess metoder uppfattas inte alltid som innovativ. Här framträder en idealiserad bild av forskningens möjligheter som inte alltid stämmer med de villkor som existerar i verkligheten. Den kritik som riktas mot forskningens metoder skall tas på allvar men samtidigt finns ju knappast några genvägar över den mer tidskrävande analytiska delen av arbetet. Det vore olyckligt om mer eller mindre seriösa konsulter ges inflytande över de beslut som fattas i kommunerna utan att ett gediget kunskapsunderlag tagits fram. När de mest erfarna medarbetarna går i pension försvinner en stor kunskapsmassa som blir svår att ersätta. Som vi sett av studien balanserar dessa personers kunskap många gånger upp vad konsulterna kommit fram till.

Tidigare har kunskapen i en profession varit inbyggd i medarbetarens göranden. Där finns den tysta kunskapen förborgad. Modern informationsteknologi medför att en viss del av kunskapen kan bli explicit. Men bara en viss del. Den empiri som presenteras ovan, tycks spegla en brytningstid, där medarbetarna anges som den dominerande källan till kunskap (att visa hur, att berätta komprimerat) och forskningen (den teoretiska kunskapen och det skrivna ordet) ges endast en betydelse i marginalen. Erfarenhet framhävs som den i särklass viktigaste kunskapsformen och generationsskiftet i samband med pensionsavgångarna, ses som ett problem. Att transformera ett stycke verklighet till information, är samtidigt att utesluta ett stycke av denna verklighet. Det är ett av de stora problemen förknippade med överföringen av erfarenhetsbaserad yrkeskunskap. Den är personlig och individuell och kan svårligen översättas eller dokumenteras på ett annat sätt än genom berättande och praktiska demonstrationer. Transformering till in-

formation innebär därför med nödvändighet en förlust i precision – att vissa värden går förlorade.

Att upprätta virtuella mötesplatser ser därför inte ut att vara en framgångsfaktor för den forskningsinstitution som vill nå ut i den kommunala världen. Risken är, att oavsett hur seriöst och ambitiöst upplagd informationen på webben är, blir den inte läst.

Det enda forskningsprojekt som framhålls tydligt i studien, som betydelsefullt för kommunens utveckling, var ett projekt som genomfördes som en aktion med hög grad av delaktighet för alla inblandade. I exemplen ovan var det forskningsprojektet som inspirerade till att kommunchefen tar initiativ till dialog med medarbetare och andra med jämna mellanrum.

Som framgår av materialet förstås själva ordet kunskap ofta som synonymt med information och då hänvisar man till de veckobrev eller bloggar som kommunchefen skriver för att kommunicera med sina anställda och medborgarna i kommunen. Dessa har ju karaktär av envägskommunikation. Önskvärt vore kanske att den dialog som förs med olika medarbetare inför beslutsfattande också fortsätter som ett slags ständigt dialogforum inom kommunen. Det finns också exempel på hur kommunchefer inför att tillträda sin befattning gjort intervjuer, både med medborgare och anställda, för att ta reda på ”vad organisationen drömmer om”. Drömmar är ju inte beständiga, så liknande undersökningar kunde kanske fortsätta att systematiskt genomföras med viss frekvens. Inte minst för att extrahera fram värdefulla idéer och alternativ för att utveckla organisationen. Medborgarna som kunskapskälla bör inte heller glömmas bort.

Kommunchefens språk tycks fortfarande färgat av 1980-talets managementfilosofi, alternativt militärt strategiskt språk: maskineri, firma, koncern. Samtidigt som den ledarfilosofi som formuleras uttrycker något helt annat: en idealism och ett altruistiskt helhetstänkande. Det tekniskt-vetenskapliga synsättet tycks, åtminstone i

språket, stå i motsättning till det praktiskt-humanistiska. Och det är kanske den paradox man har att verka i som kommunchef.

Om vi uppehåller oss ett tag vid organisationens betydelse för kunskapsöverföring finns, bortsett från kommentarerna ovan, några reflektioner. Målstyrning är den styrfilosofi som varit rådande i kommunerna under snart tre decennier. Detta trots att man på olika sätt gjort experiment med att styra med mjuka värden och abstrakta mål. Idag går trenden mot att organisera kommunen efter filosofier som är inspirerade från privata näringslivet. Det finns vissa översättningsproblem, men modeller som innebär att varje medarbetare tar mer helhetsansvar i stället för att sitta på sin tårtbit, uppmuntrar kanske till bättre engagemang i kommunen som helhet. Och hur skulle en kunskapsbaserad, lärande kommun, där till exempel tillämpningen av forskning är en del av vardagsarbetet, kunna se ut? Det finns goda exempel (Tydén m.fl. Den reflekterande kommunen 1997) men fler studier skulle kunna genomföras. En annan tanke är att fler forskningskompetenta medarbetare skulle kunna anställas i kommunerna i samband med generationsskiftet. På så sätt skulle forskningen kunna byggas in i den kommunala organisationen.

Enligt Zuboff (1989) riskerar den erfarenhetsbaserade kunskap som byggts upp över generationer utarmas när den teoretiska teknologiska kunskapen vinner terräng på bekostnad av praktisk yrkeskunskap. Behövs nya arenor för att tillvarata värdefull erfarenhetsbaserad kunskap? Yrkeskunskapen inom hantverksyrken överfördes tidigare mellan generationerna på ett konsekvent sätt genom systemet med lärling-gesäll-mästare. Idag är det systemet på väg att försvinna. En tradition som handlar om att förmedla praktisk yrkeskunskap håller på att dö ut, en kunskap som överfördes genom berättande och praktiska demonstrationer mellan äldre och yngre. Professionaliseringen och akademiseringen av vissa praktiska yrken kan ha bidragit till att komplicera denna kunskapsöverföring mellan generationer.

I framtidens högt datoriserade organisationer, menar Zuboff vidare, kommer det att krävas en intellektuell skicklighet och en förmåga att tänka abstrakt hos dem som utgör kontaktlänken mellan informationssystemet och det konkreta verksamhetsområdet, eftersom de fysiska infallsvinklarna som varit inbäddade i systemet, i allt högre utsträckning är på väg att försvinna. Att lära sig vad informationen kan betyda och vilken kraft den har när den är åtskild från handlingssammanhanget kräver ett abstrakt, analytiskt tänkande. Zuboff menar att arbetsplatsen kanske i framtiden inte ens kommer att vara en plats utan en arena genom vilken information cirkulerar.

Per Frankelius (2010) skriver en artikel, där han hänvisar till en ny kunskapsstruktur för samhället och argumenterar att de traditionella institutionerna, där kunskap produceras inom ramen för ett universitet, börjar spela ut sin roll:

> ”The new model of knowledge is created in networks with nodes in many disciplines and also outside the university world. Research is evaluated by academics and universities, but also by companies and a variety of public sector bodies. The dissemination of research takes place not only in academic journals but also in the specialist press. The most important means of dissemination, however, is personal involvement and interaction. The flow of knowledge goes both ways, and everything is about interaction and exchange”.

Dessa två framtidsbilder är delvis motsägande. Båda innehåller någon slags idé om kunskapsnoder, lösliga nätverk, där information och kunskap flödar och analytisk interaktion äger rum. Där Zuboff betonar förlusten av den erfarenhetsbaserade kunskapen genom att möjligheten att visa och berätta om olika hantverk försvinner med datorisering och därmed en elitisering av kunskapssamhället sker, menar Frankelius att just det personliga engagemanget är den viktigaste delen i bedömning av den nya kunskapen.

Om forskning skall evalueras av andra än forskare krävs sannolikt både personligt engagemang och hög intellektuell kompetens av alla inblandade parter. Båda de framtidsbilder som ges, kräver ett stort mått av abstrakt och analytiskt tänkande från dem som deltar. Idén om ”instant dissemination” är intressant och innebär ju att forskningsresultat prövas, direkt på plats, i praktiken, i nätverk och kunskapsnoder bestående av både forskare från olika discipliner och andra aktörer, som representanter från offentlig sektor och näringsliv. En fungerande och vital mötesplats mellan forskning och innovation kan då bli en framtida möjlighet.

Sammanfattning

Denna studie har uppmärksammat kommunchefers bakgrund, egenskaper och uppdrag. Den har också analyserat vilken sorts kunskap som används på kommunchefsnivå i små och medelstora kommuner samt i vilken utsträckning man använder sig av forskningsbaserad kunskap för att bereda eller fatta beslut. Studien ger vid handen att:

- Kommunchefen är en drivande kraft i kommunens utvecklingsarbete och är ansiktet utåt mot andra kommuner, näringsliv, kommunförbund och region. En kommunchef skall vara relationsinriktad och kommunikativ. Den sociala kompetensen skall vara hög. Kommunchefen är en lyhörd vågmästare som balanserar olika viljor mot varandra. Kommunchefens roll har förändrats, från att vara en slags intern kontrollant, till att utveckla en frihetlig organisation där medarbetarna uppmuntras att växa. En kommunchef skall också vara receptiv och ha förmåga till strategisk överblick och kunna se helheten. Kommunchefer är generellt intresserade av samhällsfrågor och finner det tilltalande att arbeta i ”den gyllene zonen” mellan politik och förvaltning. De är diplomatiska, inger förtroende och skapar tillit för och i organisationen.

- Kommunchefer i mycket begränsad utsträckning tar hjälp av relevant forskning när de bereder kommunala beslut eller verkställer utredningar på uppdrag av kommunstyrelsen. I stället använder de sig av sitt personliga nätverk, googlar eller diskuterar i den egna ledningsgruppen. I vissa frågor anlitar man extern hjälp i form av konsulter som tillhandahåller mer eller mindre färdiga lösningar. Medborgarna i kommunen används mer sällan som källa till ny kunskap.

- När kommuncheferna samlar på sig kunskap inför beslut använder man ibland kommunens egna utredningsresurser, ibland ”snabbscannar” man nätet. Tid till att läsa vetenskapliga artiklar finns inte. Söktiden är oftast mycket komprimerad. En del tar hjälp av sina externa nätverk av kollegor genom att ringa ett telefonsamtal. Men ytterst förlitar man sig på den kunskap som relativt snabbt kan extraheras fram genom samtal och möten med medarbetarna inom organisationen. Kunskapen förefaller vara subjektiv och situationsbaserad, snarare än objektiv och distanserad.

Studien visar att den erfarenhetsbaserade kunskapen rankas högre än den akademiska kunskapen när kommunchefer skall fatta beslut. Ett försiktigt antagande är att beslutsfattande på ledningsnivå inom andra organisationer går till ungefär på samma sätt. Således är den tysta erfarenhetsbaserade, orienterande kunskapen viktig i alla organisationer när ledande tjänstemän och politiker skall fatta beslut.

En komplikation i arbetslivet förefaller vara att så stor del av kunskapsöverföringen idag är praktisk, situationsbaserad och påtagligt fysisk medan framtidens informationsteknologi i allt högre grad kommer att bygga på abstrakt kunskap som är åtskild från handlingssammanhanget. Inför övergången till ett kunskapsbaserat samhälle finns det anledning att diskutera kunskapsbegreppet mer ingående. Vi lever i en brytningstid där nya kunskapsformer vinner mark och söker erkännande, till exempel kunskap utvecklad i nätverk utanför de traditionella akademiska institutionerna.

Litteratur

Bergendal G. (2003) *Ansvarig handling – Uppsatser om yrkeskunnande, vetenskap och utbildning.* Stockholm: Dialoger.

Denzin N.K. (1988) *The Research Act: A theoretical introduction to sociological methods*, 3rd Edn. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Du Gay P (edit)(2009) *The Values of Bureaucracy.* New York: Oxford University Press

Eisenhardt K.M. (1989) *Building Theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, 14;4:532-550

Fenwick T. (2001) *Experiential Learning – A Theoretical Critique from Five Perspectives*, Information Series No. 385, ERIC Clearinghouse on Adult Career and Vocational Education Center on Education and Training for Employment, College of Education. Ohio: The Ohio State University.

Frankelius P. (red) (2009) *Den innovativa kommunen – lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning*. Stockholm: SKL

Gustavsson B. (2000) *Kunskapsfilosofi: tre kunskapsformer i historisk belysning.* Stockholm: Wahlstöm & Widstrand.

Göranzon B. (1984) *Tyst kunskap och ny teknik* (red). Stockholm: C&J.

Göranzon B. (2001) *Spelregler – om gränsöverskridande*. Stockholm: Dialoger.

Göranzon B. (1984) *Tyst kunskap och ny teknik* (red). Stockholm: C&J.

Göranzon B, Hammarén M, Ratkic A. (2007) *Forskning/Forskningsprogram – Utbildning i analogiskt tänkande: dialogseminariemetodens tillämpning i grundutbildning, vidareutbildning och forskarutbildning 2005-2007*. www.dialoger.se. Hämtat 2007-06-01.

Hammarén M. (1999) *Ledtråd I förvandling – om att skapa en reflekterande praxis.* Stockholm: Dialoger.

Hoberg C. (2005) *Precision och Improvisation – Om systemutvecklares yrkeskunnande.* Stockholm: Dialoger

Håkanson K. (2005) *Praktikerkunskap i teorin och praktiken. Ett diskussionsunderlag kring forskningens och forskarens roll i FoU-verksamheten*. Lund: FoU Skåne, Skriftserie 2005:6.

Janik A. (1996) *Kunskapsbegreppet i praktisk filosofi.* Stockholm/Stehag: Symposion.

Jonsson L Red. (2002) *Kommunchefers chefskap – Ett lokalt präglat chefskap i politisk miljö.* Nora: Nya Doxa

Jonsson L. Red. (2006) *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur

Josefsson I. (1991) *Kunskapens former*. *Det reflekterande yrkeskunnandet*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Lagercrantz K. (1994) *Från Solidaritet till Ekonomism – tankar kring ett paradigmskifte i socialt arbete.* Forskningspaper inom samhällsvetenskapliga teorier och metoder i forskning med inriktning mot social omsorg och näraliggande arbetsfält. Göteborg: Institutionen för Social omsorg

Lagercrantz K. (2002) (red.) *Kunskap, erfarenhet och intuition*. Lund: FoU Skånes skriftserie 2002:2.

Lagercrantz K. (2009) *En kommunal forsknings- och förnyelsestrategi för Skåne.* Lund: Forskning och Innovation (FoI), Skriftserie 1.

Källström A. & Solli R. (1997) *Med takt och taktik.* Göteborg: BAS, Handelshögskolan

Lantz A. (1993) *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur

Lindbeck A. (1992) *Klarar vi pensionerna?* Stockholm: SNS

Montin S. (2007) *Moderna kommuner*, Malmö: Liber

Nilsson & Sunesson (1988) *Konflikt, kontroll, expertis*. Lund: Arkiv

Malterud K. (2001) The art and science of clinical knowledge: evidence beyond measures and numbers. *Lancet*, **358**: 397-400.

Miles M B, Huberman A M. (1984) *Qualitative Data Analysis: a sourcebook of new methods*. Beverly Hills: Sage.

Molander B. (1996) *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.

Perby M-L. (1995) *Konsten att bemästra en process: om att förvalta yrkeskunnande.* Smedjebacken: Gidlunds Förlag.

Polyanyi M. (1983) *The tacit dimension.* Gloucester: Peter Smith.

Robson C. (1993) *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner Researchers*. Oxford, UK: Blackwell.

Rolf B. (1991) *Profession, tradition och tyst kunskap*. Övre Dalkarlshyttan: Nya Doxa.

Rombach B. (1991) *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur

Roswall L. (red) (2007) *Måste innovationer vara av metall? Att tänka och skapa nytt i kommuner, landsting och regioner.* Stockholm: SKL

SOU 2003:90, *Innovativa processer.*

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

Sällström P. (1999) *Sinnena ljuger inte.* Kristianstad: Dialoger

Tydén T. (red) (1997) *Den reflekterande kommunen.* Stockholm: HLS

Weiss C. (1980) *Knowledge creep and decision accretion,* ur Knowledge, vol 1, no 3.

Zuboff S. (1989) *In the Age of the Smart Machine. The Future of Work and Power.* NY: Basic Books.