

Research Paper Series

**Ledarskap och ledning i offentlig sektor
– en problematisering**

Roger Henning

Centre for Advanced Studies in Leadership
Stockholm School of Economics



2000/2
ISSN 1402-0726

Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering

Inledning

Företagsledaren var en av symbolerna för 1980-talet. Även om heltäckande chefsstatistik saknas steg troligen antalet chefer. En möjlig orsak var att tidsandan under decenniet stimulerade till att belöna anställda med chefspositioner; ledarskapets betydelse betonades av de så kallade managementexperterna och inte minst i samhällsdebatten. Att leda var fint och ett tecken på den betydelse ledarskapet åtnjöt visar explosionen av litteratur om ledarskap under årtiondet.

Mängden av förslag ur denna omfattande litteratur om ledningsfilosofi rörde mest om på ytan och kunde troligen inte göra annat, eftersom den inte sällan producerade oförenliga patentlösningar. Företagsledaren – oftast i det stora företaget – studerades. Chefen skulle vara en mjukis, djungelkrigare, spelare eller en furste i renässansens anda. Budskapen skulle helst sammanfattas i ett par tre uppmaningar – ”delegera gärna, men var en furste” eller ”hylla misstagen, undvik dock att göra dem”. Den traditionella hierarkin gavs i många fall bara en ny dräkt eller omgavs med symbolhandlingar. Den stora betydelsen av denna litteratur låg främst i betoningen av ledarskapets betydelse. Även studier av ledarskap i offentlig sektor betonar idag med all rätt ledarskapets betydelse. Men här har ledning och ledarskap fått en annan innebörd.¹

Fram till 1980-talets ingång var ledning och styrning i offentlig sektor någonting som helt tycktes sakna beröring med ledning och styrning i företagen. Det var två skilda världar. Det gick an att bedriva forskning om ledarskap i företag. Men studierna var ganska få. Ledarskap i offentlig sektor var över huvud taget per definition inget att forska om. Regelsystemen var så styrande, så det fanns ingen anledning att ställa forskningsfrågor om ledning och ledarskap i offentliga organisationer, tycktes man anse. Studierna uppehåller sig inte vid ledaregenskaper, motivation eller individuellt handlande gentemot omgivningen. I en studie konstaterades att en fördjupad forskning kring offentligt ledarskap måste ta fasta på förhållandet mellan ledaren och reglerna. Författarens

¹ För en översikt se t ex Furusten, S, *Ledarskapet och omvärlden*. Handelshögskolan i Stockholm och SCORE 1998; Eriksson, L – Wählin, N, *Ledarskapsforskning*. Academia Adacta 1998.

allmänna slutsats blev att man därmed bör ta sin utgångspunkt i statsvetenskaplig och politologisk litteratur.²

De akademiska inläggen om ledarskap blev emellertid fler. Under 1980-talets första hälft blev ledarskap ett allt vanligare forskningsområde i flera akademiska discipliner, däribland i företagsekonomi, pedagogik och psykologi. I fokus stod ledarskap i privata företag.

Studier primärt inriktade på offentligt ledarskap var emellertid fortfarande ganska få. Då hade också ledarskap en annan innebörd. Ibland behandlades offentligt ledarskap i studier som avsåg ett antal "företag". Ofta hade av något skäl en offentlig organisation råkat komma med i undersökningen.³ Men utgångspunkten var att några principiella skillnader inte förelåg. Studien skulle i alla fall inte visa på särart. Offentligt ledarskap behandlas även i studier med andra frågeställningar än dem som är kopplade till det offentliga ledarskapets innebörd. Studier i ett feministiskt perspektiv av chefer och medarbetare fanns och kunde behandla offentligt ledarskap. Andra studier jämförde privat och offentlig sektor med avseende på kvinnorepresentation på chefsposter.

Föreliggande uppsats har två syften. För det första är uppgiften att tillhandahålla en problematiserande kunskapsöversikt över ledning och ledarskap i offentlig sektor. Därvid skall bilder tecknas av skilda delar av den offentliga sektorn. I den följande framställningen skall jag visa hur ledarskap behandlas i denna litteratur. Definieras ledarskap och i så fall hur? Används ledarskap som ett begrepp? Vilka frågeställningar behandlas? Företagsledaren anses ha många frihetsgrader i sin ledarroll. Men hur ser forskarna på offentligt ledarskap? Hur regleras det offentliga ledarskapet? Tilldelas ledaren ett handlingsutrymme eller är ledarskapet helt kontextuellt givet?

För det andra skall jag med utgångspunkt i denna problematisering föra fram några forskningsfrågor och ge förslag till fortsatt forskning. Det är viktigt att vi i undervisning och forskning verkar för ökad insikt om ledarskapets beroende av den institutionella omgivningen. Här kan studier av offentliga organisationer ge bidrag. Studier kan påvisa olika modeller för samspel mellan ledarskap och institutionell omgivning.

Det är den svenska akademiska diskussionen om ledarskap som behandlas. Men det svenska ledarskapet är starkt påverkat av influenser från internationell diskurs.

²Hagström, B, *Chefi i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur 1990.

³Se t ex Milsta, M, *Målstyrning och mellanchefers arbete – hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel. En fallstudie av ett privat och en offentlig förvaltning*. Linköping Studies in Education and Psychology No 40, Linköping University,

I litteraturen om företagsledning finns många definitioner. Eftersom det idag finns flera hundra definitioner av ledarskap är det inte så förvånande att forskare nu avhåller sig från nya definitionsförsök. Det gäller i lika hög grad, när det handlar om ledarskap i offentliga organisationer. Jag har bara funnit enstaka försök, när det gäller offentlig sektor. Men då handlar det om politiskt ledarskap. I 1996 års rapport från SNS så kallade Demokratiråd gjordes en bedömning av hur de svenska politikerna lyckats utöva ett politiskt ledarskap.⁴ Olika definitioner av politiskt ledarskap presenterades. Den mest generella var: "personers förmåga att utöva inflytande över en grupp människor och att kunna fatta beslut med auktoritativa verkningar för hela samhället". Författarna skiljer mellan "ledarskap" och "management". Med ledarskap menades "att välja väg och ange färdriktningen för ett kollektiv", medan management avsåg en anställd chefs ledande av stora organisationer. Det senare betraktades som ett administrativt problem som inte behandlades.

En stor del av rapportens empiriska underlag hämtades från Maktutredningens elitundersökning.⁵ Gruppen politiker begränsades där till rikspolitiker, dvs till statsråden och de ledande politiska tjänstemännen i departementen, riksdagsmän med viktigare uppdrag inom riksdagen samt ledande företrädare för partiorganisationer. Den stora grupp av politiker som mest direkt utövar ett ledarskap, nämligen ordförandena i kommun- och landstingsstyrelser, behandlades inte i Maktutredningens kartläggning, men Demokratirådets rapport kompletterades med material om kommun- och landstingspolitiker.

Vikten av att definiera ledarskap betonades. Demokrati ansågs tidigare stå i motsatsställning till ledarskap i meningen individuell initiativförmåga och handlingskraft. SNS-skriften såg istället handlingskraft som en dimension av demokrati. Författarna använde ledarskapsbegreppet som en norm, dvs att tillämpa demokratiskt ledarskap var att uppfylla vissa krav på politikerrollen, framför allt kraven på "medborgarstyrelse", "rättsstat" och "handlingskraft". "En demokratisk ledare måste aktivt påta sig ansvaret att företräda allmänintresset", hävdades det. "Det demokratiska ledarskapet förutsätter en alldeles speciell växelverkan mellan valda och väljare.--- En politisk ledare behöver ... ha en tydlig identitet". Ibland markerades det normerande inslaget genom att man talar om "aktivt" ledarskap.

Department of Education and Psychology. Linköping 1994; Edström, A – Maccoby, M – Rendahl, J E – Strömberg, L, *Ledare för Sverige*. Liber 1985.

⁴ Petersson, O, m fl (SNS' Demokratiråd), *Demokrati och ledarskap*. SNS 1996.

⁵ SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens stutrappport.

SNS-rapporten skilde mellan "direkt" och "indirekt" ledarskap. Det förra handlar om konkreta beslut i sakfrågor, det senare om mer långsiktiga frågor: "Politikerns uppgift är att få andra aktörer i samhället, både individer och kollektiv, att handla mer ändamålsenligt. Ledarskap blir därmed att skapa förutsättningar, undanröja hinder och stimulera.--- Ett alternativt, indirekt ledarskap ställer högre krav på tydliga visioner, offentlig dialog och förmåga att åstadkomma förtroendefull samverkan mellan olika parter och intressen".

Man rekommenderade att "det demokratiska ledarskapet" förbättras bl a i riktning mot "en mer visionär politisk pedagogik". I en av de specialstudier som refereras om kommunerna framhölls bl a ledarskapskvaliteterna som avgörande för kommunpolitikernas framgång. De variabler som pekas ut som särskilt viktiga för ett framgångsrikt ledarskap, dvs att rycka upp kommuner i kris, var

- kontakter med lokala grupper,
- lyhördhet för olika gruppers problem,
- ledarens egna personliga värderingar,
- självförtroende att våga handla.

Åtminstone den sista punkten anknyter till mer traditionella ledarbeteenden i litteraturen om företagsledning. I övrigt är emellertid framställningen ganska abstrakt, i alla fall när de gäller hur det kommunalpolitiska ledarskapet i praktiken går eller bör gå till. Men detta resonemang är näst intill unikt. Det är undantaget från regeln.

Det råder alltså stor begreppsförvirring vad som skall menas med begrepp som ledare, ledning, ledarskap, ledarstil och chef. Det har gjorts många försök att definiera begreppen, har jag nämnt. Skillnaderna mellan de olika definitionerna är stora. Nästan alla försök till begreppsutredningar finns i litteraturen om företagsledare. I litteraturen om offentligt ledarskap finns mer sällan försök till definitioner. I Bo Hagströms "Chef i offentlig verksamhet", som publicerades för drygt tio år sedan, konstateras att problemen med all önskvärd tydlighet finns där när begrepp som ledarskap kan beteckna allt från en process, ett beteende, en relation, en effekt eller en roll till skilda egenskaper. Den följande framställningen illustrerar denna tvetydighet i språkbruk och begrepp.

Däremot synes en viss överensstämmelse råda om vad en chef är. Chefskapet är således ett positionsbestämt ledarskap, begreppet chef är ett formellt begrepp i meningen att det

betecknar en formell position i en organisation överordnad vissa andra befattningar.⁶ Chefen förväntas fungera som ledare, även om det ofta finns en benägenhet att använda chef och ledare som synonyma begrepp. En chef kan även ha andra uppgifter inom ett visst sakområde. Men det som gör befattningen till en chefsbefattning är således att innehavare förväntas utöva ledarskap. En formell chefsposition är således i sig inte ett nödvändigt eller ens ett tillräckligt kriterium för att personen som besitter chefspositionen i realiteten är ledare eller ens utövar ledarskap. Ledaren utnämns inte uppifrån utan är den som de övriga i verksamheten vill ha eller upplever som ledare. Följarskapet är alltså det som konstituerar ledaren.

De flesta studier av offentligt ledarskap fokuserar de institutionella förutsättningarna. Med institutioner menas regler, rutiner och normer i samhället. Här finns lagar och direktiv som är bindande. Men också standarder och normer som är mer eller mindre frivilliga.⁷ Det svenska ledarskapet – även i offentlig sektor – är starkt påverkat av internationella strömningar. En idéströmning eller trend brukar gå under benämningen the New Public Management. En närbesläktad influens är ”marketoriented reforms”, reformer som kan innebära t ex system för resultatstyrning, konkurrensutsättning och självval via checker. Här hör också entreprenader och privatisering hemma.⁸ Men låt oss se hur forskarna ser på det offentliga ledarskapet. Uppgiften är att visa vilka perspektiv som återfinns i litteraturen.

Jag skall redovisa ledarskapets innehåll och inriktning i skilda offentliga organisationer. Först tecknas en bild av ledarskap i offentliga organisationer där målkonflikterna är mindre uttalade och där den institutionella omgivningen är mer företagslik; statliga organisationer behandlas. Därefter tecknas en bild av ledarskap i andra stora offentliga organisationer, landstingen. För det tredje skall en bild tecknas av ledarskap i kommuner där ledarskapets förutsättningar avviker starkt från ramarna och reglerna i företaget.

⁶ Blondel, J, *Political Leadership. Towards a General Analysis*. Sage 1987; Lennerlöf, L, *Chef, Ledare och Ledarskap*. PA-rådet 1976; Lennerlöf, L, *Arbetsledning i förändring. Ett socialpsykologisk perspektiv*. Liber 1985.

⁷ Brunsson, N – Jacobsson, B, m fl, *Standardisering*. Nerenius & Santéus 1998.

⁸ En annan strömning under 1990-talet handlar om etik. Ledarskap synes också ha kommit att omfatta alltmer av utåtriktade aktiviteter och av omvärldsbevakning.

Staten

Vi bör alltså skilja mellan politiskt ledarskap och det ledarskap tjänstemän utövar. Vill vi lära oss om politiskt ledarskap i regeringspolitikens korridorer finns en djup källa att ösa ur. Här finns ett överflöd av memoarer och biografier. Politiker ger sin självbild. Gunnar Sträng, Tage Erlander, Gösta Bohman och Carl Bildt har lämnat uppmärksammade bidrag och nu senast Ingvar Carlsson, Thage G Peterson och Annika Åhnberg. Statsministrar, partiledare och statsråd har önskat sprida kunskap om politiskt ledarskap och politikens villkor. Men akademiska studier av detta politiska ledarskap finns knappast alls.

Litteraturen om statliga organisationer är annorlunda. Den äldre litteraturen om svensk statsförvaltning karaktäriserades av en rättslig syn. Synen på tjänstemannen som den opolitiska ämbetsmannen genomsyrar denna litteratur. Fokus på det rättsliga och konstitutionella ersattes på 1970-talet av fokus på struktur och organisation, på de formella organisationerna. Lagar borde ge såväl medborgare som anställda ett ökat inflytande. Under 1980-talet tonades dessa demokratiseringssträvanden ned till förmån för en marknadsorientering. Det förvaltningspolitiska tänkandet som då genomsyrade hela den statliga sektorn började ge vika. Nyckelord blev avreglering, målstyrning, effektivitet och marknadstänkande. Vi har kallat det nya för företagisering. Detta har beskrivits som en successiv övergång från en lag och regelstyrd förvaltning till marknadsorienterad förvaltning.⁹ Det var emellertid först i slutet av 1980-talet som vi kan se hur denna marknadsorientering slog igenom på litet bredare front. Inslagen blev här många.

Det finns några standardverk om svensk förvaltning som har använts i undervisningen vid universitet och högskolor under efterkrigstiden. Dessa läroböcker vidrörde inte med ett ord ledning och ledarskap förrän långt in på 1990-talet.¹⁰

Den följande framställningen om staten behandlar främst empiriska studier av offentligt ledarskap i de stora statliga organisationerna. Dessa undersökningar är inte många. Men de finns och den offentliga verksamhetens särdrag återkommer gång på gång. Den nämnda översikten, "Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap" av statsvetaren Bo Hagström behandlar chefer och ledare som innehar strategiska positioner i offentlig sektor. Författaren behandlar emellertid knappast alls Sverige. Han frågar sig vad vi egentligen vet om hur dessa chefer beter sig i sin roll och hur de utövar

⁹ Söderlind, D – Petersson, O, *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs 1986.

¹⁰ Se Gustafsson, A, *Kommun och landsting idag*. Gleerups 1992; Hechscher, G, *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS 1952; Lundqvist, L J – Pierre, J (red). *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995; Molin, B – Månsson, L – Strömberg, L, *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*. Bonniers 1970;

sin makt. På vilket sätt präglar de myndigheternas verksamhet och verksamhetsformer? Slutsatsen av Hagströms genomgång skulle kunna formuleras på följande sätt: Offentligt ledarskap har knappast alls studerats. Det är ett antal andra frågeställningar har rests, t ex om relationen mellan tjänstemän och politiker. Denna studie genomfördes 1988. Författarens slutsatser är fortfarande giltiga.

Studier av enskilda verk är inte många. Här kan nämnas två avhandlingar om dåvarande Byggnadsstyrelsen. Den ena handlar om målstyrning och frågan ställes hur målstyrning uppfattas och hanteras av chefer på mellannivå.¹¹ Även i den andra – studierna genomfördes i ett och samma forskningsprojekt – ses organisationen som en arena för dialog och planeringsprocessen betraktas som en ständigt pågående dialog om föreställningar, mål, normer och resurser för verksamheten.¹²

Under början av 1980-talet fanns emellertid ett intresse hos statsmakterna för ledning och ledarskap i offentlig sektor. En chefsutbildningskommitté tillsattes, vilket ledde till ett ökat ledarskapsintresse. Utbildningen av verkschefer skulle förstärkas och för den fortsatta inomverksutbildningen skrevs boken "Arbetsledning i förändring".¹³ Detta ledde också till att forskningen uppmuntrades. Gemensamt för den ovan nämnda skriften (och för chefsutbildningskommittén) var att den inte enbart behandlade regelsystem utan också just ledarskap. Den nämnda skriften hade ledarskapet i fokus. Detta var något nytt för offentlig sektor.¹⁴

Begreppsdistinktioner som chef (en position), ledare (ett relationellt begrepp) och direkt (ledarskapshandlande) ledarskap och indirekt (situationspåverkande) ledarskap introducerades. Samtidigt underströks ledarskapets situationella karaktär (dvs dels att ledarskap i olika situationer har olika karaktär, dels att samma slags ledarskap i olika situationer får olika effekter).¹⁵ Här handlade det följaktligen om ledare och inte chefer. Betydelsen av att verkligen studera hur olika ledare handlar underströks och inte chefer som försökte vara ledare, vilket var vad som vanligen hade studerats.

Söderlind, D – Petersson, O, *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs 1986; Wallin, G – Andersson, H G – Andrén, N (red), *Kommunerna i förvandling*. Almqvist & Wicksell 1973.

¹¹ Milsta, M, *Målstyrning och mellancheferns arbete – hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel. En fallstudie av ett privat och en offentlig förvaltning*. Linköping Studies in Education and Psychology No 40, Linköping University, Department of Education and Psychology. Linköping 1994.

¹² Borgbrant, J, *Strategisk dialog*. Natur och Kultur 1987; Borgbrant, J, *Strategisk dialog 2*. Natur och Kultur 1990.

¹³ Lennerlöf, L, *Arbetsledning i förändring*. Publica 1985.

¹⁴ *Erfarenheter av försöksverksamhet och förslag till fortsatt utbildning för högre chefer i statsförvaltningen*. (DsB 1981:14); *Förslag till utbildning för högre chefer i statsförvaltningen*. (DsB 1980:2); *Regeringens utbildning för statsförvaltningen högre chefer 1980-1987*. (DsB 1988:25); *Statliga chefsfrågor*. (DsB 1982:4). Se även Söderström, M, *Ledningsutveckling inom statsförvaltningen*. Pedagogisk forskning i Uppsala 14, 1979.

¹⁵ Lennerlöf, L, *Arbetsledning i förändring*, Publica 1985.

Det är vanligt med omskrivningar av ledarskap i staten. I jämförelse med ledarskap i företag omdefinieras ofta ledarskapet till en fråga om styrning och omorganisationer i stora organisationer. Svenska ledare i offentlig sektor syns i stor utsträckning ägna sig åt organisationsförändringar. Ofta hävdas att karaktäristiskt för svensk offentlig förvaltning är att ledarna ägnar sig åt administrativa reformer. Här uppstår ofta en ond cirkel. Ledarna, det kan vara tjänstemän eller politiker, ser ingen vinst med sin senaste omorganisation. Man förväntar sig snabba resultat och så omorganiserar man igen. Samtidigt har det hävdats att det som förklarar många administrativa reformer knappast är ett sökande efter rationalitet utan snarare legitimitet. Administrativa reformer ger i offentlig förvaltning legitimitet. Man förväntas arbeta med dessa för dagen populära administrativa trender.¹⁶

Forskare tenderar att uppmärksamma nya företeelser eller verksamheter. Det är således inte särskilt överraskande att studier av de nya styrformerna i offentlig förvaltning har intresserat många. Här finns en mycket omfattande litteratur.¹⁷ Dessa förändringar – de kan kallas the New Public Management, marknadsorientering eller företagisering – var delvis en influens från den anglosaxiska världen. Inte minst i England men också i bl a Nya Zeeland och Australien hade the New Public Management vuxit fram innan reformerna fick fotfäste i Sverige.¹⁸

Ännu vid 1980-talets mitt uppfattades det som självklart att offentlig verksamhet skulle organiseras i förvaltningsform. Varför nya idéer och moden i sättet att organisera växer fram, vet vi inte mycket om. Däremot känner vi till att idéer sprids på ett otal olika sätt. Många idéer och föreställningar emanerar från företag. En markant omorientering med företagen som förebild har pågått under de senaste 15 åren. Offentliga organisationer blir mer företagslika genom att de ersätter eller kompletterar element från idealtypen förvaltning med element som karaktäriserar idealtypen företag. Ett antal nya idéer, modeller, normer och föreställningar, när den statliga förvaltningspolitiken formas, kan benämnas företagisering. De kan avse organisation, styrningsform, språkbruk, normer eller förhållningssätt. Vid 1990-talets ingång syntes råda en ganska bred uppslutning i många offentliga organisationer bakom idén att den verksamheten skall reorganiseras i så företagslika former som möjligt. Bolagisering av offentlig verksamhet har genomförts. Marknadslösningar betonas. Konkurrens, kontrakt, resultatorientering, individuell löne-

¹⁶Brunsson, N – Olsen, P, *The Reforming Organization*. Routledge 1993.

¹⁷Montin, S, "Kommunala organisationsförändringar", i Lundqvist, L J – Pierre, J, *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995.

¹⁸Montin, S, "Kommunala organisationsförändringar", i Lundqvist, L J – Pierre, J, *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995.

sättning etc blev inslag för dagen. Organisationer organiserade sig som företag och införde resultatenheter.¹⁹ I andra offentliga organisationer fanns ambitionen att upp till 50 procent av en verksamhet skall konkurrensutsättas. Privatisering blev en annan ledstjärna.

Många hävdar att den offentliga verksamhetens särdrag är så många och avgörande att erfarenheterna från företaget har ringa relevans, medan andra hävdar att företagen har mycket att tillföra offentlig sektor vad gäller styrningsformer och funktionssätt, har jag kunnat konstatera.²⁰ Bidraget är oftast, när det preciseras, nya styrningsformer. Det är här vi finner marknadsorienteringen och the New Public Management som viktiga influenser.

Ledarskap blir styrning. Det är särskilt påtagligt när stora statliga organisationer åsyftas. Det handlar om val av styrningsformer eller styrningsteknik. Ett exempel är min egen studie av Allan Larsson som ledare för Arbetsmarknadsstyrelsen i slutet av 1980-talet. Här finns exemplet där förnyaren i sitt ledande står för målstyrning.²¹ Offentlig sektor analyseras här inte i termer av ledarskap. Om vi vidgar perspektivet till chefer och chefernas roller och ansvar finns ibland en viss fokusering på individen. Men slutsatsen blir ändå att studier av ledarskap i stora statliga organisationer blir en fråga om styrning av verksamhet.

Dessa förvaltningsstudier ställer därför andra frågor än om ledarskap. Byråkrati har studerats i många undersökningar. Här har det kunnat handla om beskrivningar av vilka tjänstemännen är, varför de är sådana och försök att klarlägga konsekvenserna av deras handlande. Inte sällan handlar det om tjänstemännens sociala bakgrund. Här finns också representativitetsstudier.

Samtidigt finns såvitt jag har kunnat finna en tämligen god uppslutning kring tanken, att det går att använda styrningssystem inspirerade av företaget. Därvid åsyftas målstyrning, resultatstyrning eller ekonomistyrning. Under 1980-talet verkade finansdepartementet för resultatstyrning. Staten har därefter fått sitt Ekonomistyrningsverk. Många andra inslag ifrågasattes emellertid. Att använda de nämnda styrningsinslagen som ofta går under benämningen marknadsorientering har med andra ord många anhängare med också kritiker.

¹⁹Ibid.

²⁰Bo Hagström har i sin skrift till stor del behandlat särdragen i den offentliga sektorn. Se Hagström, B, *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur 1990.

²¹Henning, R – Ramström, D, *Förvaltningsförnyelse. Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*. Carlsson Bokförlag 1989.

Barbara Czarniawska har studerat ledarskap från något annorlunda utgångspunkter. Det handlar bl a om förvaltningschefer. Generaldirektörer har studerats. Är de "det sista ledets politiker" eller är de "jordnära administratörer"? Svaret är att de "översätter signaler från sin myndighet till politiskt gångbara budskap, de omvandlar ekonomiska krav till ideologi och politik".²²

Karaktäristiskt för ledarskapslitteraturen är, som redan nämnts, de många typologiseringarna. Dessa är i stort lika många som författarna, och de återkommer i litteraturen om offentligt ledarskap. Men det finns i det senare fallet återkommande distinktioner, t ex politruk – byråkrat, generalist – specialist etc. Det finns således också olika typologier för offentliga tjänstemän. Men även dessa studier är perifera, när vi sätter ledarskap i fokus.

Sammanfattningsvis kan sägas att ledarskap som det ofta definieras i företagsledarlitteraturen omformuleras när det handlar om statligt ledarskap. Ledarskap och ledare existerar endast på rubriknivå. Ledarskap blir i staten närmast val av styrningsteknik eller organisation och i den äldre offentlighetsrättsliga litteraturen finns inte ledarskap över huvud taget med. Ledarskapet gör sitt intåg under 1980-talets första år som en del i förvaltningens marknadsorientering. Därefter omdefinieras ledarskapsbegreppet till någonting tekniskt. Endast när det handlar om politiskt ledarskap ställs frågor kring individen och individuellt handlande, till viss del också i studier av chefskap.

Landstingen

Forskningsfrågorna när det handlar om ledning och ledarskap i staten omdefinieras alltså. Det gäller i lika hög grad vid studier av de svenska landstingens verksamhet, den svenska hälso- och sjukvården. De få studier av ledarskap i landstingens (stora) organisationer har därför frågeställningar där ledarskap avser styrningsformer eller administrativa reformer influerade av "New Public Management" eller den mer allmänna marknadsorienteringen. Låt mig ta några exempel. I mina egna studier av målstyrning i landstingen står således styrtekniken i fokus. Även om en studie startar som ett försök att diskutera lednings- och ledarskapsfrågor övergår undersökningen till att bli en studie av en viss styrteknik.²³

²² Se Czarniawska, B, "Förvaltningschefer – politiker eller ledare?", i Brunsson, N (red), *Politik och ekonomi, En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi 1986. Ett annat intressant bidrag är Czarniawska, B, *Public Sector Executives: Managers or leaders?* EFI Research Report 1985. Se även Czarniawska-Joerges, B, *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Norstedts 1992.

²³ Henning, R, *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. (Ds 1991:19).

I landstingens verksamhet har alltså de nya idéströmningarna slagit igenom med full kraft – i alla fall om vi ser till ambitionerna.²⁴ En förklaring till betoningen av styrning torde vara landstingens försämrade ekonomiska förutsättningar under 1990-talet. När pengarna inte räcker ställes frågan hur de sinande anslagen skall användas på bästa sätt. Det gäller naturligtvis särskilt inom sjukvården.

Det förefaller som om de nya marknadsorienterade synsätten är bäst tillämpbara i stora organisationer. Således har många landsting arbetat med att införa nya system för målstyrning eller resultatstyrning. Vidare har beställar-/utförarmodellen införts i flera landsting. Här är studierna många. Men återigen blir det mycket ringa analys av ledarskapets betydelse.²⁵

Det finns emellertid undantag. Ingrid Tollgerdt-Andersson har i "Chef i landsting" – en av många studier på uppdrag av Landstingsförbundet – analyserat ledarbeteende.²⁶ Bland annat landstingsdirektörer har studerats. Det är verkligen en studie av ledarskap. Individrelaterade faktorer har uppmärksammats. Här sägs bl a att det finns uttalade skillnader mellan att vara chef i ett landsting och i ett privat företag.²⁷

I en bok om ledarskap i vård, omsorg och utbildning ägnas ett kapitel åt ledarskap och handlar nästan uteslutande om typologiseringar.²⁸ I en översikt av ekonomistyrning, ledarskap och förändring²⁹ i den svenska sjukvården behandlas knappast alls ledarskap. Även här definieras forskningsfrågorna om till att gälla styrning, organisationsförändringar och verksamhetsutveckling. Då behandlas bl a med utgångspunkt i de ofta utbytta direktörerna vid svenska universitetssjukhus skälen till deras avgångar samt deras roller och förväntningar. I en annan uppsats kartlägges problemen med chefsöverläkarnas roll, de olika krav som dessa ställs inför och de olika normsystem de måste rätta sig efter när de utövar sitt chefskap. Här står alltså det institutionella förutsättningarna i förgrunden. I en annan uppsats betraktas skillnaderna och likheterna mellan avdelningsföreståndarnas och överläkarnas värderingar vad gäller resursallokering, de principer

²⁴ Hansson, L – Lind J-I, *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjärens kamp*. Nerenius & Santérus 1991; Collin, S-Ö – Hansson, L (red), *Kommuner och landsting i förändring*. Studentlitteratur 1993.

²⁵ Arvidsson, G – Jönsson, S, *Politik och marknad i framtidens sjukvård*. SNS Förlag 1997; Söderholm, A – Lundin, R, *Ledning och styrning i landsting*. Nerenius & Santerus 1998.

²⁶ Tollgerdt-Andersson, I, *Chef i landsting. Ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Landstingsförbundet 1995. Se även Tollgerdt-Andersson, I, *Brobygge – ett internationellt perspektiv på ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999.

²⁷ Tollgerdt-Andersson, I, *Chef i landsting. Ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Landstingsförbundet 1995. Se även Tollgerdt-Andersson, I, *Brobygge – ett internationellt perspektiv på ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999.

²⁸ Thylefors, I, *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Natur och Kultur 1996.

²⁹ *Socialmedicinsk Tidskrift* 1996:9-10.

som vårdbeslut fattas på samt den försämrade ekonomins effekter på patienter och personal. Ledarskap på de sätt ledaren analyseras i företagen lyser helt med sin frånvaro.

Även i andra undersökningar omdefinieras ledarskap till att avse förändringsarbete och verksamhetsutveckling. Det handlar i stället om rollkonflikter, komplexa relationer och målkonflikter. Här finns t ex ett forsknings- och utvecklingsprogram i samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Syftet är att etablera nya former för organisation och verksamhet. Här presenteras ett helhets- och processperspektiv som säges bryta mot den av traditionen hierarkiskt uppbyggda sjukvården med täta skott mellan dess olika verksamheter och nivåer. Här talas därför om ett partnerskap i förändringsprocessen, ett partnerskap där arbetsmarknadens parter har huvudansvaret. Ändå är ledaren viktig. ”Ledningens roll att vara en utvecklingsdrivande kraft genom att organisera och leda utvecklingsprocesser blir avgörande för vårdens förnyelse.”³⁰

Samtidigt tycks det råda stora variationer inom organisationerna i ledarskapets förutsättningar. Det finns en rad studier av ledarskap inom hälso- och sjukvården som är belysande. På lägre nivåer fokuseras nämligen ledaren eller chefen men inte alls dennes egenskaper och det individuella handlandet. Även här är de nya utbildningsinstitutionerna som bidrar till att fler studier kommer till stånd. Här finns t ex hälso- och sjukvårdshögskolorna. Vi kan alltså se hur nya utbildningsinstitutioner bidrar till ökad kunskap även på detta område. Liknande perspektiv finns i ett antal forskningsprojekt finansierade av Landstingsförbundet som har stimulerat forskning om offentligt ledarskap.³¹

Det partnerskap som växer fram säges innebära en ny form för eget ledarskap. Partnerskapet vänder i flera avseenden upp och ned på traditionella styr- och ledningsmönster. Här finns ett förändrat perspektiv på verksamhetens roll där en snäv inåtvänd fokusering ersätts av ett brett synsätt där ”människans väl” är det centrala som styr verksamhetens inriktning och form.³²

Andra som talar om ledarskap och då ofta från praktiska utgångspunkter diskuterar ledningsutveckling. Gemensamt för de flesta studier är att det personliga ledarskapet inte

³⁰ Ekman-Philips, M, ”Partnerskap i förändringsprocessen – en förutsättning för sjukvårdens utveckling”, i *Ledmotiv* 1999:2.

³¹ Se t ex Arvidsson, G – Törnqvist, H, *Landstingsförbundets stöd till hälsoekonomisk forskning – Utvärdering av Landstingsförbundets satsning på forskning inom området effektivitet och resultatuppföljning/hälsoekonomi i landstingen 1991–1996*. Landstingsförbundet 1997. Även SPRI har bidragit med ett antal studier, vilka har som gemensam nämnare att de inte alls behandlar ledarskap.

³² Ibid.

uppmärksammas. Det personliga ledarskapet finns i några få studier av politiker. I övrigt lyser det nästan helt med sin frånvaro.

En annan studie bygger på de verksamhetsansvariga läkares chefskap. Den syftar till att beskriva villkoren för de verksamhetsansvariga chefernas chefskap med särskild tonvikt lagd vid hur olika professionella, politiska och administrativa krav och principer reglerar chefskapet. För det andra syftade studien till att beskriva hur verksamhetscheferna utövar sitt chefskap. Här visas hur verksamhetscheferna hanterat och gjort avvägningar och sammanvägningar mellan professionella, politiska och administrativa principer. För det tredje beskrivs och förklaras hur olika miljöer ger olika förutsättningar för de verksamhetsansvariga läkarnas chefskap och för deras hantering, avvägning och sammanvägning mellan överlappande och konflikterande krav och principer.³³

Kommunerna

Flera studier av politiskt ledarskap i kommunerna påminner starkt om företagsledningslitteraturen. Här talas om mål och visioner hos ledaren och relationerna till omgivningen fokuseras. En undersökning skildrar "förkämparna" och "väktarna" i budgetprocessen och då framstår det politiska ledningsarbetet närmast som ett spel.³⁴ Spelarrollen är emellertid inte den enda, eller kanske inte ens det viktigaste inslaget i ett kommunalråds ledarbeteende. I en annan undersökning finns en bredare ansats i kritik av målstyrningen och författarna definierar sju politiska styrningsfilosofier: Formalisten, ministern, detaljisten, förhandlaren, opinionsbildaren, experten och statisten.³⁵ Kommunalrådets allmänna ledarbeteende utspelas emellertid på en större arena än budgetarbetet.

Kommunstyrelsens ordförande är odiskutabelt den Kommunale ledaren. För att kommunerna skall utvecklas krävs emellertid ett samlande ledarskap. Finner vi det hos kommunstyrelsens ordförande? Jag har bara lyckats finna enstaka studier av kommunstyrelsens ordförandes ledarskap som kan ge ett svar.³⁶

Frågan är om de erfarenheter som redovisas i studierna av tjänstemännens ledarskap kan överföras till politiskt ledarskap. Jag skall här argumentera för att så inte är fallet och gör det genom att särskilja en *roll som förtroendevald* och en *ledarroll*. Ledarrollen är annorlunda, när vi betraktar tjänstemän som ledare. Personliga egenskaper och

³³ Östergren, K – Sahlin-Andersson, K, *Att hantera skilda världar. Läkares chefskap i mötet mellan profession, politik och administration*. Landstingsförbundet 1998.

³⁴ Se t ex Brunsson, N – Rombach, B, *Går det att spara?* Doxa Ekonomi 1982.

³⁵ Rombach, B, *Det går inte att styra med mål!* Studentlitteratur 1991.

³⁶ Wrenne, P, *I skuggan av ett kommunalråd*. CEFOS, Göteborgs universitet 1998.

individuella karaktäristiska är självfallet av stor betydelse när det handlar om politiskt ledarskap. Det finns mycket som tyder på att ledaregenskaper som förmåga, prestation, ansvarstagande, deltagande och status är av annan betydelse i den politiska organisationen. Andra förhållanden, ramar och spelregler utanför den aktuella individen, påverkar handlingsutrymme, val av strategi och hur den enskilde individen leder.³⁷

I rollen som förtroendevald har kommunstyrelsens ordförande att agera på flera politiska arenor. Sakmål anger vad aktören vill se utträttat på politikens olika sakområden. Om aktören vore ensam att bestämma skulle dessa mål styra handlandet. När det finns andra med i bilden måste även strategiska synpunkter beaktas. En politisk aktör tvingas nog alltid ta hänsyn till medaktörer. När vi talar om strategiska mål är innebörden att vi räknar med att aktörerna har en önskan att nå största möjliga inflytande i de sammanhang de verkar. Politiska partier har därvid som mål att kunna styra det offentliga beslutsfattandet, att även framdeles räknas till beslutsfattarnas skara. För den skull har partier att agera på flera arenor. Ett politiskt parti har strategiska mål, "sammanhållning", på den interna arenan.³⁸

Vidare finns "koalitionsbyggande" som ett mål på den parlamentariska arenan. Det gäller då att vårda koalitioner, bevaka och öka samarbetet med andra partier. Men det kan också vara rationellt att i vissa lägen spräcka en koalition eller koalitionsplaner.

För det tredje har kommunstyrelsens ordförande strategiska mål på väljararenan. Som övergripande strategiskt mål står ambitionen, det kan vi nog våga anta, att maximera partiets stöd i valmanskåren. Partiets möjlighet att förverkliga sakmålen är bl a avhängigt väljarnas röster. Aktörerna försöker alltså att maximera sitt stöd på varje arena. Men naturligtvis behöver inte alla aktörer verka på alla arenor och två aktörer, som verkar på en och samma arena, kan tillmäta dem olika vikt.³⁹

Politik är att lösa målkonflikter. Många olika målkonflikter är naturligtvis tänkbara. Motiven på de olika arenorna kan strida mot varandra. Samtidigt kan strategiska motiv givetvis strida mot sakmål. Slutligen kan sakmål komma i inbördes konflikt. Vid beslutsfattandet ställs bedömningar av utfallen mot varandra och vägs samman med de strategiska motiven till en ståndpunkt.

³⁷ Granholm, A – Henning, R, *Om folkets management – en studie av politiskt ledarskap i kommuner*. (Manuskript.)

³⁸ Henning, R, "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industristödspolitik", i Hadenius, A – Henning, R – Holmström, B, *Tre studier i politisk beslutsfattande*. Acta Universitatis Upsaliensis 1984.

³⁹ Ibid.

Därutöver finns hos ledande politiker alltid en ledarroll. Kommunpolitikerna har under det senaste decenniet av många beskrivits som något vid sidan om linjen. Målstyrningstänkandet, som upplevde en höjdpunkt under andra hälften av 1980-talet, implicerade att politikerna fastställde målen men att det var tjänstemännen som var ansvariga för genomförandet och därmed de egentliga ledarna (i företagsmässig mening). Detta strider mot de iakttagelser vi gör i svenska kommuner. Målstyrningstänkandet har knappast alls rubbat dessa politikernas ledarroll, liksom inte heller tillämpning av beställar-/utförar-modellen har gjort det. Kommunstyrelsens ordförande har otvivelaktigt även en ledarroll.

En studie betonar att det går att karaktärisera politikerna som antingen förtroendevald eller ledare.⁴⁰ De flesta har svårt att kombinera de två rollerna och en tar överhanden. Därför har även de personer som främst tänker som förtroendemän samtidigt en ledarroll. Frågan är hur detta ledarskap ser ut. Ledarrollen torde inte ha utvecklats vid managementseminarier eller genom deltagande i kurser och konferenser. Mycket få kommunalråd läser managementböcker. Att leda är att använda "sunt förnuft", är ett vanligt påpekande från kommunalråd. De ser sig som främst ledare och betar sig annorlunda som förtroendevald. Här torde det snarast vara fråga om en nedvärdering av rollen som förtroendevald. Sakfrågorna – eller ideologin – anses som långt viktigare. Det är emellertid vanligt att dessa politiker hävdar att de inte har problem med förankringen i partiet, eventuell majoritet eller väljarna. De tar för givet att de röner stort förtroende i sin omgivning. De betonar chefens roll och lägger stor vikt vid förvaltningsapparaten.⁴¹

I denna studie känner vi igen analysen från företagsledningslitteraturen. Liknande bilder tecknas i en licentiatuppsats vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, som tecknar ett längre historiskt perspektiv av Ale kommun.⁴² Så är inte alls fallet när vi fokuserar tjänstemännens ledarskap i kommunerna. Åter omdefinieras ledarskap.⁴³

De svenska kommunerna hanterar aktuella politiska problem på skilda sätt. Moden och trender växer fram och växlar. Idéer och föreställningar sprids. En harmonisering och likriktning pågår – nationellt och internationellt. Det är ett välkänt fenomen, att det

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Granholm, A – Henning, R, *Om folkets management – en studie av politiskt ledarskap i kommuner*.

⁴² Se Eriksson, M, *Frihet inom rollen*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet 1999.

⁴³ Montin, S, "*Kommunala organisationsförändringar*", i Lundqvist, L J – Pierre, J, *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995; Collin, S-O – Hansson, L (red), *Kommuner och landsting i förändring*. Studentlitteratur 1993.

bland svenska kommuner finns pionjärer, efterföljare och avvaktare. Vissa kommuner tar till sig de nya idéerna, medan andra knappast alls påverkas av vad som ligger i tiden.⁴⁴

Samtidigt infördes nya metoder för ledning och styrning, vilka i stor utsträckning hade utvecklats i det privata näringslivet och oftast applicerats i industriföretag. Inslag av målstyrning betonades i många kommuner. Den så kallade beställar-/utförarmodellen var förebild för förändringsarbetet i andra, samtidigt som man ville skapa konkurrens mellan kommunens olika verksamheter eller med, mer sällan, privata alternativ. Utformningen varierade starkt. Kommunstyrelsen svarade vanligen för ägarintresset och beställarnämnder köpte tjänster av den kommunala organisationen. Denna skulle konkurrensutsättas, kundorienteras och finansieras med intäkter och inte anslag. Utförarorganisationens styrelse skulle ägna sig åt affärsverksamhet snarare än politik. En ledare i en kommun tvingades förhålla sig till dessa idéströmningar.

Att finna förklaringen till genomslagen för nya idéer i vissa kommuner, men inte i andra, är inte lätt. Om vi betraktar de kommuner som tar till sig företagiseringens idéer förefaller det i hög grad vara tillfälligheter som avgör om man är mottaglig. Mottagligheten för företagiseringens idéer är inte beroende av partifärg, kommunens storlek, dess ekonomiska situation, geografiska läge eller näringsstruktur i kommunen. Det är ledaren – kommunstyrelsens ordförande – som avgör om kommunen skall använda sig av de för dagen gällande administrativa reformerna.⁴⁵ Det hävdas i många studier att motiven för administrativa reformer är antingen olika former av symbolhandlingar eller ett sökande efter legitimitet.⁴⁶

Det finns studier av ledarskap i kommuner – men de är inte många.⁴⁷ Det är vanligen tjänstemännen som fokuseras. En studie⁴⁸ som bygger på intervjuer försöker beskriva hur ledandet går till när det utförs av kommunens högste tjänsteman. Andra författare hänvisar till en uppdelning mellan politiska organisationer och handlingsorganisationer.⁴⁹ Uppdelningen går tvärs igenom kommunen: Politikerna tillhör den politiska organisationen, tjänstemännen handlingsorganisationen. Tanken i den demokratiska ideal-

⁴⁴Henning, R, *Att följa trenden – En studie av aktiva och passiva kommuner*. Nerenius & Santérus 1996. Se även Fridolf, M, *Marknadsorientering av kommunal verksamhet*. (Civildepartementet Ds 1992:7).

⁴⁵Ibid. Se även Källström, A, *I spetsen för sin flock*. Handelshögskolan i Göteborg 1995.

⁴⁶Se t ex Wrenne, P, *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*. CEFOS, Göteborgs universitet 1997.

⁴⁷För en översikt av forskningen om offentligt ledarskap se Hagström, B, *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur 1990. Se även Lindkvist, L – Löwstedt, J – Torper, U (red), *En friare skola. Om styrning och ledning av den lokala skolan*. Studentlitteratur 1999.

⁴⁸Solli, R – Källström, A, *Kommundirektören. En studie av kommunens högsta tjänsteman*. CEFOS, Göteborgs universitet 1995.

⁴⁹Brunsson, N – Jönsson, S, *Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken*. LiberFörlag 1979.

modellen är att den politiska delen skall styra den handlingsorienterade. Detta låter sig emellertid inte göras utan vidare. Det blir oundvikligen spänningar mellan formell och informell struktur. I detta spänningsfält finns kommundirektörerna. "Ibland nära den ena 'sidan' och ibland nära den andra."⁵⁰

Den ledande tjänstemannens – vanligen en kommundirektör – arbete kännetecknas av relationer till politiker, till förvaltningscheferna (som lyder under respektive facknämnd) samt till medarbetarna i det kontor som leds av kommundirektören. Huvudproblemet för kommundirektörerna tycks vara relationerna till politikerna. Kommundirektören måste respektera politikerna och visa att han – samtliga intervjuade kommundirektörer var män – gör det. Hans ledande förmåga gentemot organisationen i övrigt bygger på den-alyhörddhet mot politikerna. Relationen till politiker bygger på närhet, respekt och ett visst mått av osäkerhet.⁵¹

Relationen till förvaltningscheferna kännetecknas av att de senare formellt sett inte befinner sig i samma linje, eftersom de ofta har en nämnd att tjäna, men kommundirektören är ändå den främste bland likar. Förvaltningscheferna används vanligen av kommundirektören som en beredningsgrupp inför kommunstyrelsen. Kommundirektörens position uppfattas som en brygga mellan förvaltningscheferna och den politiska ledningen. Kommundirektörens förhållande till de underlydande i det egna kansliet är ett helt "normalt" chefskap.

Författarna försöker beskriva kommundirektörens ledarskap och fokuserar detta kring ärendena, dvs kommundirektören leder ärenden mer än något annat. Kommundirektören har ett antal möjliga strategier till sitt förfogande för att hjälpa politikerna i detta arbete. Ekonomin som styrinstrument är därvidlag inte den viktigaste arbetsuppgiften, lika litet som för de tidigare intervjuade företagscheferna. Båda kategorierna står ovanför direkt ekonomistyrning, men har ändå ständigt ekonomin i bakhuvudet.

Författarna jämför kommundirektörer med företagschefer, varvid den mest avgörande skillnaden sägs vara förhållandet till deras respektive styrelser. I kommunen är styrelsen – i första hand kommunstyrelsen – avgörande i reell mening, medan företagsstyrelserna beskrivs som fastställande. Om en företagsstyrelse inte fastställer verkställande direktörens beslut, måste denne förmodligen avgå. I kommunen fattar kommundirektören normalt inte beslut, som sedan avgörs i kommunstyrelsen. Kommundirektören har över

⁵⁰ Solli, R – Källström, A, *Kommundirektören. En studie av kommunens högsta tjänsteman..* CEFOS, Göteborgs universitet 1995.

⁵¹ Ibid.

huvud taget inte någon formell auktoritet att falla tillbaka på. Författarna beskriver kommundirektörens ledarskap som "rituellt objektiva ledarskap" och menar med detta att han huvudsakligen hanterar ärenden som han förväntas handlägga som en objektiv tjänsteman, även om alla vet att något sådant inte är möjligt, därav beteckningen rituellt. Det framgår tydligt att kommundirektören inte är kommunens egentliga ledare.

Beskrivningen i den nämnda studien koncentreras på tekniker och beteenden, mindre på egenskaper. Av framställningen att döma krävs en märklig kombination av egenskaper – förmågan att visa politikerna respekt, att vinna förvaltningscheferna genom kollegialitet och att leda medarbetarna med förtroende. Den konsensusmekanism som beskrivs som ett nödvändigt redskap för företagsledarna är ännu nödvändigare för en kommundirektör, eftersom han saknar en formell bas i lagstiftningen och har få ekonomiska befogenheter.⁵²

En bok av Per-Olof Norell "De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik" redovisar bl a chefstjänstemännens sociala bakgrund, kön, ålder och utbildning redovisats. Här finner vi bl a att cheferna har en förhållandevis lång tid i kommunal tjänst samt att de har haft många befattningar och förhållandevis lång tid i den nuvarande. Endast åtta procent har arbetslivserfarenhet utanför kommunerna. Här skiljer sig emellertid stora och små kommuner. Cheferna i de största kommunerna har i större utsträckning annan arbetslivserfarenhet.

I likhet med hos stat och landsting finns en del rapporter kring ledar- och chefskap på lägre nivåer i de primärkommunala organisationerna. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har stimulerat forskning om offentligt ledarskap genom särskilda satsningar. Det finns en hel del skrivet om chefer, chefskap och ledaregenskaper hos bl a skolledare. Intresset för kunskaper om skolledare har förstärkts i och med etableringen av offentliga enheter för skolledarutbildning. Ett forskningsprojekt vid Handelshögskolan, Stockholm, bör nämnas i detta sammanhang. Här studeras skolledarens förändrade roll under tilltagande decentralisering. Med fokus på organisationen studeras ledning och styrning av skolor.⁵³

⁵² Ibid.

⁵³ Se t ex Löwstedt, J – Rogberg, M, *Skolans ledning och organisation – Fallstudier av skolorna i Bräcke och Rödeby*. Stockholm, IMIT 1993; Löwstedt, J, "Secondary Schools", i Hörnell, E – Hjelm, P, (eds), *Achieving Service Productivity*. Pitman Publishing 1994; Löwstedt, J – Åkerlund, U – Karlsson, P, *Lärande i en lärande organisation. Utvärdering av ett utvecklingsprojekt i Enköpings kommun*. Stockholm, IMIT-rapport 1996:82; Löwstedt, J, "The Rodeby School", i Chevalier et al, (eds), *Organizational Behaviour and Change in Europe*. SAGE 1996.; Löwstedt, J – Larsson, P, *IT-utvecklingen i Täby skolor – Slutrapport från en utvärdering*. Stockholm, IMIT-rapport 99:106; Tillberg, U, "Organisationsidentitet och handling – på väg mot en helhetssyn på förändring i skolan", i Lindkvist, L – Löfstedt, J – Torper, U, *En friare skola – om styrning och ledning av den lokala skolan*. Studentlitteratur 1999.

En ämnesmässigt likartad studie redovisades 1993 som en avhandling i statskunskap i Lund. Här handlar det om svårigheterna för mellanchefer i skolan och äldreomsorgen att befinna sig i gränslandet mellan politik och förvaltning.⁵⁴

Offentligt och privat ledarskap

De flesta studier betonar olikheten i synen på ledarskap i offentlig sektor och i de privata företagen. Fram till början av 1980-talet fanns praktiskt taget inga gemensamma nämnare. Det var två världar som sällan möttes. Vid denna tidpunkt behandlade standardverken om svensk förvaltning inte ledning och ledarskap. I början av 1980-talet kom ledarskapets betydelse att framhållas, till viss del som ett resultat av förändrade samhällsekonomiska förutsättningar som ställde helt andra krav på ledning och styrning av offentlig verksamhet än tidigare. Diskussionen liksom åtgärdsförslagen hämtades i stor utsträckning från den privata sektorn.

Flera författare i en antologi från början av 1990-talet tar sin utgångspunkt i företag och förvaltningar som kan lära av varandra.⁵⁵ En grundläggande skillnad mellan offentligt och privat ledarskap är skillnaderna i de regler som verksamheten vilar på. En företagsstyrelse är i stor utsträckning enig i sina mål för verksamheten. Målet är ju att tjäna pengar. I den politiska styrningen av offentlig verksamhet finns mycket mera av åsiktsbrytningar och målkonflikter. Ledaren måste vara lyhörd. I styrelsen finns vanligen en stor minoritet som i många fall har divergerande uppfattning gentemot ledaren om vad man bör uträttas. Målen för verksamheten är också mer komplexa. Den offentliga verksamheten är långt med mångfacetterad och ett antal aktörer innebär att det blir så många fler legitima röster att lyssna på för ledaren. En kunskapsöversikt slutar således med att på detta sätt betona den offentliga sektorns särart.⁵⁶

Det förefaller råda stor enighet om att reglerna är annorlunda. Men mer sällan påstås att ledarens handlingsutrymme skulle vara större eller mindre i offentlig sektor jämfört med i företaget.⁵⁷ Det gäller inte heller för mellanchefer i offentlig sektor.⁵⁸ Dessa studier ger inte belägg för att chefernas eller ledarnas handlingsutrymme skulle vara mer beskuret i

⁵⁴ Schartau, M-B, *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the String?* Lund Political Studies 1993.

⁵⁵ Arvidsson, G – Lind R (red), *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar Former Förnyelse*. SNS Förlag 1991.

⁵⁶ Hagström, B, *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur 1990.

⁵⁷ Schartau, M-B, *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the String?* Lund Political Studies 1993.

⁵⁸ Hagströms artikel handlar i huvudsak om ledarskapsforskning i näringslivet och en diskussion och analys av de institutionella skillnaderna mellan offentlig sektor och företag.

den offentliga sektorn än i ett företag. Om vi jämför chefskap och ledarskap på samma nivåer i de skilda organisationerna tycks likheterna tvärtom vara frapperande.⁵⁹

Många hävdar således att det är mer komplicerat att leda i en förvaltning än i ett företag. Förvaltningar har till skillnad från företag fler hänsyn att ta än effektivitet. I förvaltningar är ofta återkopplingarna oklarare och omvärldskraven är vidare än för ett företag. Förvaltning har nästan alltid en professionell mångfald och också professionella hierarkier. Styrelsearbetet är mer komplicerat, eftersom där nästan alltid ingår personer som inte delar verksamhetens idé. Politiskt styrda organisationer är system för konflikthantering och kan därför inte förstås utifrån ett perspektiv som förutsätter att organisationer uteslutande är instrument för rationellt handlande.⁶⁰

Ofta ifrågasättes idag tendensen till företagisering, dvs att offentliga verksamheter anammar föreställningar om ledarskap som emanerar ur näringslivet. Men politikerna är ofta felriktad. Ofta innebär det att vi anammar myter om ledarskap som inte har sin motsvarighet i hur ledningsarbetet i företag faktiskt går till. Därför efterlyses ibland en utveckling som klargör de specifika förutsättningar och betingelser som präglar det offentliga ledarskapet.

Det bör konstateras avslutningsvis att enigheten är bred om synen på skillnaderna mellan offentligt och privat ledarskap. Det förefaller som om enigheten har förstärkts under 1990-talet. Vi finner idag att få intar ståndpunkten att de två sektorerna har mycket att lära av varandra. Förmodligen har den offentliga sektorns professionalisering och framför allt framväxten av utbildningsinstitutioner bidragit till denna syn.

⁵⁹ Hagströms artikel handlar i huvudsak om ledarskapsforskning i näringslivet och en diskussion och analys av de institutionella skillnaderna mellan offentlig sektor och företag.

⁶⁰ Rolf Linds artikel i Arvidsson, G – Lind R (red), *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar Former Förnyelse*. SNS Förlag andra upplagan 1998.

Sammanfattning

Det finns flera förklaringar till det bristande intresset för ledning och ledarskap i offentliga organisationer. Forskningsfrågorna har helt andra enkelt rört andra förhållanden. Vi kan se en utveckling från studier av regler till en fokusering på organisation som följs av ett intresse för styrning. Tidsandan har bidragit till att frågornas karaktär har skiftat över tiden. I ett sådant litet bredare perspektiv kan konstateras att 1960-talet i hög utsträckning ägnades en demokratidebatt där medborgarnas deltagande i politiken kom att stå i centrum. Många åtgärder genomfördes, t ex möjligheten till rådgivande folkomröstning i kommunerna, ökat inflytande i de formella organisationerna och genom ökat stöd till partierna. En lag om lokala organ infördes. En decentraliseringsprocess karaktäriserade de flesta offentliga organisationer. Under 1970-talet koncentrerades diskussion kring de offentliganställdas medbestämmande på arbetsplatsen. Lagen om medbestämmande i arbetslivet tillkom. Ökat inflytande för arbetstagaren var temat under det röda decenniet. Inflytande, struktur och formell organisation intresserade forskarna. Här kan vi åtminstone delvis finna förklaringen till det ringa intresse, som då ägnades offentligt ledarskap under denna tidsperiod.

Under 1980-talet tonades dessa demokratiseringssträvanden ned till förmån för en marknadsorientering. Det förvaltningspolitiska tänkandet som då genomsyrade hela den offentliga sektorn började ge vika. Nyckelord blev avreglering, resultatstyrning, målstyrning, medbrukarinflytande, effektivitet och produktivitet. Vi har kallat dessa nya inslag för företagisering. Detta har beskrivits som en successiv övergång från en lag och regelstyrd förvaltning till marknadsorienterad förvaltning. Det var emellertid först i slutet av 1980-talet som vi kan se hur denna marknadsorientering slog igenom på litet bredare front. Ekonomi och styrning intresserade. Studierna blev här många.

En bidragande orsak till det ringa intresset för offentligt ledarskap är också att många studier tog sin utgångspunkt i olika grupp teorier och därmed i teorier kring informellt ledarskap och mindre i teorier om positionsbestämt ledarskap i formella organisationer. Därtill kommer att en stor del av litteraturen behandlar styrning, koordinering av individer och uppgifter mer än direkt organisatoriskt ledarskap.

Litteraturen om företagsledning kan indelas många sätt. Att resonera om vad ledarskap är skulle vi till exempel kunna göra med utgångspunkt från vem som leder, hur en ledare leder och vad ledarskap är.⁶¹ Studier tog sin utgångspunkt i individen och fokuserade

⁶¹ Furusten, S, *Ledarskapet och omvärlden*. Handelshögskolan i Stockholm och SCORE. 1998.

egenskaper och motivation i företagsledandet. Här finns ofta typologiseringar av individer.⁶² Men att på detta sätt fokusera individen var långt ifrån självklart i förvaltningsstudier. I den statsvetenskapliga litteraturen om förvaltning sågs individerna som utbytbara – i Webers anda – och tilldelades inte inflytande i kraft av kompetens och kvalifikationer. Tjänstemän var alltid utbytbara. Det förefaller till och med som om vissa forskningsperspektiv väljer bort ledaren. Många studier är skrivna i ett institutionellt perspektiv och institutionell teori fokuserar inte individen.

I andra studier av företagsledning behandlas det relationsorienterade ledarskapet. Ledaren i relation till omgivningen fokuseras. Ledarskapets betydelse för verksamheten i meningen visioner och mål poängteras. Här talas det ibland om situationsanpassat ledarskap. Inga studier av tjänstemännens ledarskap i offentlig sektor återfinns här. Förklaringen till att detta perspektiv inte kom till uttryck i litteraturen om offentligt ledarskap torde åter vara oviljan att tilldela den administrative ledaren en central roll. Men det har talats om att leda via idéer även i offentlig sektor.⁶³ Det finns olika beskrivningar av situationsanpassat ledarskap. Dessa studier behandlar politiskt ledarskap. Politikern ses som långt mer betydelsefull än tjänstemannen.

Ett annat perspektiv i företagsledningslitteraturen är att starta i chefen. Vad gör chefen? Här handlar det om befattningar, roller, funktioner och ansvarsområden. Detta är en inriktning som snarare handlar om chefskap än ledarskap. Här betonas ofta att frihetsgraderna är störst i organisationens ledning och att chefen inte alltid är den som leder. Det är i denna tradition vi finner studier av offentligt ledarskap. Jag har samtidigt visat att ledarskap omdefinieras och blir till något tekniskt, att välja mellan en uppsättning styrinstrument. Ledarskapet i offentlig sektor teknikaliserar! Kunskapsöver- sikten kan sammanfattas i några punkter:

1) *De institutionella förutsättningarna utgör det offentliga ledarskapets särart*

De flesta studier av ledarskap i offentlig sektor tar sin utgångspunkt i ett institutionellt perspektiv. Regelverket i form av direktiv, standarder och normer studeras. Gemensamt för de flesta studier är att de uppmärksammar institutioner, värderingar och normer som regler för ledarskapets utövare. De ser institutioner i vid mening som både hinder och möjligheter för ledarskapet.

⁶² Edström, A – Maccoby, M – Rendahl, J E – Strömberg, L, *Ledare för Sverige*. Liber 1985.

⁶³ Arvonen, J, *Förnyelsens krämpor. Exemplet AMU Stockholms län. Arbetsrapport från forskningsprojektet 'Att leda via idéer'*. Department of Psychologi, University of Stockholm mars 1991.

2) *De institutionella förutsättningarna begränsar inte mer än i företaget*

I studier av offentligt ledarskap fokuseras alltså reglerna. Men även i studier av företagsledare finns självfallet ett regelverk. Reglerna är emellertid annorlunda i den offentliga sektorn. Detta betonas i de flesta studier. Det finns ett förgivettagande. Handlingsutrymmet är begränsat. Men det hävdas inte att manöverutrymmet, handlingsutrymmet, skulle vara mer begränsat för ledaren i den offentliga sektorn än i företaget. Det är mycket som tyder på att det är bara ramarna som är annorlunda. Men i båda fallen har man ett regelverk att ta hänsyn till som begränsar och sätter ramarna för beslutsfattandet. Det finns inga belägg för att ledarens roll i en offentlig organisation är mer kringskuren än i ett företag. Ingen studie hävdar i alla fall att så är fallet.

3) *Förutsättningarna är beroende av vilken organisation som skall ledas*

Många organisationer präglas av sin särart. Ledarskapet varierar i två dimensioner. Det är för det första viktigt att skilja mellan ledarskap i offentliga organisationer som har sin grund i ett politiskt ledarskap och det ledarskap som tjänstemän utövar. Vidare varierar regelverket starkt mellan olika enheter i den offentliga sektorn. De institutionella förutsättningarna för generaldirektören i ett statligt verk påminner om företagsledarens. De regler som påverkar kommundirektörens ledarskap är annorlunda. Kommundirektören har praktiskt taget inga befogenheter. Ledarskapet skiljer sig också mellan olika nivåer i organisationen, mellan t ex organisationens ledning och mellancheferna. På mellannivå gäller andra regler. Det är inte så att handlingsutrymmet är större i toppen av den offentliga organisationen. En kommundirektör har väsentligt mindre möjligheter att sätta sin prägel på omgivningen än skolledaren.

4) *Individens egenskaper och individuellt handlande behandlas inte i studier av offentligt ledarskap*

Studier av ledarskap i företag handlar i stor utsträckning om faktorer knutna till individen. Endast några få studier behandlar offentligt ledarskap i den mening som studierna av ledarskap i företag anlägger. Nästan alla behandlar politiskt ledarskap. Ledaren som individ finns knappast alls. Endast faktorer som kön, ålder och utbildning uppmärksammas.

Människan är således sällan närvarande i studier av ledning och ledarskap i offentlig sektor. Den människa som ägnas så stort intresse som ledare av företag synes närmast vara ointressant eller kanske anses det rent av fullt att studera henne, när hon finns i den offentliga sektorn. Det personliga ledarskapet står inte i fokus.

5) *Ledning blir ett tekniskt problem, en fråga om styrning*

I jämförelse med ledarskap i företag teknikaliseras ledarskap hos stat och kommun. Man talar om ledning och ledarskap i titeln på böcker och forskningsrapporter. Definitionerna av ledarskap är emellertid få. Att studera ledning och ledarskap faller sig inte naturligt för förvaltningsforskarna. I den traditionella byråkratin finns inte utrymme för individen. Alla chefer och medarbetare är utbytbara. Ledarskap i offentliga organisationer ses ofta ur ett perspektiv med fokus på styrningen av verksamheten. Andra talar om förändringsarbete och verksamhetsutveckling snarare än ledarskap. I styrningsperspektivet koncentreras framställningen på tekniker och beteenden, mindre på egenskaper hos ledaren. Styrningsformer och styrningens effekter står i fokus. Man omdefinierar helt enkelt frågan till att avse t ex val av styrningsteknik. Det är två vitt skilda perspektiv som karaktäriserar de olika studierna i de två sektorerna.

6) *Särarten i offentligt och privat ledarskap betonas*

Påpekandena om skillnaderna mellan offentlig och privat ledarskap är mycket likartade. Man betonar de skilda reglerna. Det förefaller råda näst intill total enighet. Några tror dock att ledare i båda sektorerna kan lära av varandra. Det finns emellertid inga studier som syftar till att redovisa skillnaderna.

I de många studierna av företagsledare fokuseras inte sällan ledarens egenskaper och handlande. I offentlig sektor betonas de institutionella förutsättningarna. Standarder och normer betonas som viktiga för beslutsfattandet. Det tidigare intresset för de rättsliga bindande reglerna ersätts av de frivilliga reglerna, standarder och normer.⁶⁴

7) *Ledaren är viktig för verksamheten*

Studier av ledarskap i offentlig sektor betonar ledarskapets betydelse. Ledningsfrågor blir i offentlig sektor till styrningsfrågor. Det blir, görs, till tekniska frågor. Men självfallet finns ett stort mått av ledning även i offentlig sektor. Det visar studier av kommunalråd. Ledaren tilldelas ett stort handlingsutrymme som det handlar om att skickligt utnyttja. Det spelar stor roll vem som leder även den offentliga organisationen. Ingen studie motsäger påståendet att det är betydelsefullt vem som leder. Det personliga ledarskapets betydelse i offentliga organisationer har inte ifrågasatts.

⁶⁴I den andra upplagan av Arvidssons bok synes bilden av skillnaderna mellan ledarskap i offentlig sektor och företag ha nyanserats ytterligare. I den andra upplagan betonas snarare särarten.

8) *Offentligt ledarskap karaktäriseras av målkonflikter*

Många forskare hävdar att beslut i en offentlig organisation alltid sker i starka målkonflikter. Lika stor är enigheten om att beslutsfattandet i den offentliga sektorn karaktäriseras av skilda intressen och varierande mål i väsentligt högre grad än i företaget. Att hantera målkonflikter är ofta en huvuduppgift för ledaren i den offentliga organisationen. Det hävdas att det är detta som är särarten hos offentliga ledarskapet.

Ledarskapet i offentlig sektor är alltså något ganska annorlunda än ledarskapet i företaget. Det specifika för den offentliga sektorn betonas i form av bl a politikernas roll i beslutsprocesserna, annorlunda befogenheter och ansvar samt den starka professionaliseringen. Dessa faktorer leder till det offentliga ledarskapets avpersonifiering och intresset för den mer tekniska styrningen. Att det offentliga ledarskapet är så specifikt bör samtidigt leda till att det studeras. Låt mig resa två forskningsfrågor.

Förslag till fortsatt forskning

Offentligt ledarskap

”Efter att ha studerat en relativt stor del av den omfattande ledarskapslitteraturen, tvingas man konstatera, att vi egentligen vet ganska lite – framför allt om offentligt ledarskap och därmed också om eventuella skillnader i ledarskap på det offentliga och privata området.” Så sammanfattar Hagström sin genomgång av litteraturen om offentligt ledarskap. Men då avser han ledarskap i företagsledarens mening. Detta påstående har fog för sig även idag, när det handlar om tjänstemännens ledarskap i offentlig sektor. Det har ännu inte ansetts riktigt passande – eller kanske direkt olämpligt – att ställa forskningsfrågor kring offentligt ledarskap i stora offentliga organisationer.

Det finns fundamentala skillnader i förutsättningarna att utöva ledarskap mellan offentlig sektor och näringslivet. Det innebär att forskningen kring offentligt ledarskap förutsätter både delvis nya analysinstrument och framför allt empiriska studier som var för sig avspeglar olika rambetingelser. Erfarenheterna från mina egna studier kring politiskt ledarskap visar att det verkligen finns ett handlingsutrymme för ledaren. Framför allt, det är viktigt vem ledaren är och hur han leder. Men *vi vet inte om det erfordras ett annat personligt ledarskap i den offentliga organisationen än i företaget.*

Mot denna bakgrund kan forskningsfrågor om offentligt ledarskap resas. Vi har kunnat konstatera att offentliga ledarskapet skiljer sig mellan politikernas och tjänstemännens ledarskap. Det är viktigt att vi i undervisning och forskning verkar för ökad insikt om

ledarskapets beroende av den institutionella omgivningen. Här kan studier av offentliga organisationer ge bidrag. Studier kan påvisa olika modeller för samspel mellan ledarskap och institutionell omgivning. Även om vi har ledarskap i företag i fokus kan det vara intressant att studera det offentliga ledarskapets särart. Vi har kunnat konstatera att det finns många studier av chefskap på mellannivå i organisationerna, t ex om skolledare. Det finns också studier om ledarskap inom sjukvården. Men studier av ledarskap i stora organisationer ur ledarens perspektiv lyser nästan helt med sin frånvaro.

Privatiseringens ledarskap

Vi har kunnat konstatera att det är särarterna i regelsystemet och målkonflikterna som skiljer de två sektorerna, offentligt och privat. Det innebär i sin tur att speciella problem uppstår, när verksamheter övergår från offentlig regi till privat regi. Ledarskapet blir som svårast när det flyttar från den ena sektorn till den andra. Kanske erfordras ett annat personligt ledarskap i den offentliga organisationen än i företaget.⁶⁵ *Ledarskap under förändring bör studeras*. Här finns en rad intressanta forskningsbara frågeställningar kring privatiseringens ledarskap.

Det är viktigt att uppmärksamma de institutionella reglerna, när ledarskap analyseras. Ramarna för ledarskap inom den offentliga sektorn skiljer sig självfallet från regelverket i det privata företaget. Formella regler, t ex lagar och förordningar, är självfallet viktiga. I det regelverk som formar ledarskapets yttre förutsättningar ingår privata institutioner såväl som offentliga institutioner. Till ramarna hör även informella regler såsom föreställningar, attityder och förhållningssätt. Privatiseringens ledarskap måste anpassas till den institutionella omgivningen. Den offentliga sektorns kultur måste anpassas till den annorlunda kultur som råder i företaget. När det gäller svenskt ledarskap i offentlig sektor så finns ett institutionellt regelverk som det gäller att bryta upp för att därmed förnya och vitalisera den traditionella bilden av skiljelinjerna mellan offentlig respektive privat verksamhet. Fast cementerade värdemönster i de offentliga organisationerna måste brytas upp innan av ledarskapet initierade förändringsprocesser kan få positiva effekter.

⁶⁵ Se t ex Henning, R – Lindblom, B – Ramström, D, *Kosmo och Ängabovården – två entreprenader*. FARådet 1994; Henning, R – Ramström D, *Privatisering – från öl till omsorg*. Insitutet för kommunal ekonomi, Stockholm, IKE 1997:69; Henning, R – Ramström D, "Aldaris och Saku – privatisering i Baltikum", i Ekvall, G (red), *Navigatör och inspiratör. Om chefer, ledarskap och förändring*". Studentlitteratur 1996; Ekstedt, E – Henning, R, "Western Management in Poland and in the Baltic States. A Study of Practical Integration", i Owsinski, JW – Stepniak, A, *The Nordic-Baltic Europe: Integration Risks, Barriers & Opportunities*. Interfaces Institute Warsaw 1997.

References

- Arvidsson, G – Lind, R (red), *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar Former Förnyelse*. Första upplagan. SNS Förlag 1991.
- Arvidsson, G – Lind, R (red), *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar Former Förnyelse*. Andra omarbetade upplagan. SNS Förlag 1998.
- Arvidsson, G – Jönsson, S, *Politik och marknad i framtidens sjukvård*. SNS Förlag 1997.
- Arvidsson, G – Törnqvist, H, *Landstingsförbundets stöd till hälsoekonomisk forskning – Utvärdering av Landstingsförbundets satsning på forskning inom området effektivitet och resultatuppföljning/hälsoekonomi i landstingen 1991–1996*. Landstingsförbundet 1997.
- Arvonen, J, *Förnyelsens krämpor. Exemplet AMU Stockholms län. Arbetsrapport från forskningsprojektet "Att leda via idéer"*. Department of Psychologi, Stockholms universitet mars 1991.
- Blomgren, M – Lindholm, C – Sahlin-Andersson, K, *Att leda landsting. Styrning, samordning och ansvar i nätverk. Rapport från en förstudie på uppdrag av Landstingsförbundet*. Landstingsförbundet 1999.
- Blomquist, C, *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Nerenius & Santéus 1996.
- Blondel, J, *Political Leadership. Towards a General Analysis*. Sage 1987.
- Borgbrant, J, *Strategisk dialog*. Natur och Kultur 1987.
- Borgbrant, J, *Strategisk dialog 2*. Natur och Kultur 1990.
- Boston, J – Martin, J – Pallot, J – Walsh, P, *The New Public Management – The New Zealand Model*. Oxford University Press 1998.
- Brunsson, N – Jacobsson, B, m fl, *Standardisering*. Nerenius & Santéus 1998.
- Brunsson, N – Jönsson, S, *Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken*. LiberFörlag 1979.
- Brunsson, N – Olsen, P, *The Reforming Organization*. Routledge 1993.
- Brunsson, N – Rombach, B, *Går det att spara?* Doxa Ekonomi 1982.
- Considine, M – Painter, M, (eds), *Managerialism – The Great Debate*. Melbourne University Press 1997.
- Collin, S-O – Hansson, L (red), *Kommuner och landsting i förändring*. Studentlitteratur 1993.
- Czarniawska, B, "Förvaltningschefer – politiker eller ledare?", i Brunsson, N (red), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi 1986.
- Czarniawska, B, *Public Sector Executives: Managers or leaders?* EFI Research Report 1985.
- Czarniawska-Joerges, B, *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Norstedts 1992.
- Edström, A – Maccoby, M – Rendahl, J E – Strömberg, L, *Ledare för Sverige*. Liber 1985.
- Ekman-Philips, M, "Partnerskap i förändringsprocessen – en förutsättning för sjukvårdens utveckling", i *Ledmotiv* 1999:2.
- Ekstedt, E – Henning, R, "Western Management in Poland and in the Baltic States. A Study of Practical Integration", in Owsinski, JW – Stepniak, A, *The Nordic-Baltic Europe: Integration Risks, Barriers & Opportunities*. Interfaces Institute Warsaw 1997.
- Erfarenheter av försöksverksamhet och förslag till fortsatt utbildning för högre chefer i statsförvaltningen*. (DsB 1981:14)
- Eriksson, L – Wählin, N, *Ledarskapsforskning*. Academia Adacta 1998.
- Eriksson, M, *Frihet inom rollen*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet 1999.
- Fridolf, M, *Marknadsorientering av kommunal verksamhet*. (Civildepartementet Ds 1992:7).
- Furusten, S, *Ledarskapet och omvärlden*. Handelshögskolan i Stockholm och SCORE 1998.
- Förslag till utbildning för högre chefer i statsförvaltningen*. (DsB 1980:2).
- Granholm, A – Henning, R, *Om folkets management – en studie av politiskt ledarskap i kommuner*. (Manuskript.)
- Gustafsson, A, *Kommun och landsting idag*. Gleerups 1992.
- Hagström, B, *Chef i offentlig verksamhet. Forskning kring offentligt ledarskap*. Studentlitteratur 1990.
- Hansson, L – Lind J-I, *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjärens kamp*. Nerenius & Santéus 1998.
- Hechscher, G, *Svensk statsförvaltning i arbete*. SNS 1952.
- Henning, R, *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. (Ds 1991:19).
- Henning, R, *Att följa trenden – En studie av aktiva och passiva kommuner*. Nerenius & Santéus 1996.
- Henning, R, "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industristödspolitik", i Hadenius, A – Henning, R – Holmström, B, *Tre studier i politisk beslutsfattande*. Acta Universitatis Upsaliensis 1984.
- Henning, R – Lindblom, B – Ramström, D, *Kosmo och Ängabovärden – två entreprenader*. FA-rådet 1994.
- Henning, R – Ramström, D, "Aldaris och Saku – privatisering i Baltikum", i Ekvall, G (red), *Navigator och inspiratör. Om chefer, ledarskap och förändring*. Studentlitteratur 1996.
- Henning, R – Ramström, D, *Förvaltningsförnyelse. Arbetsmarknadsverket inför 90-talet*. Carlsson Bokförlag 1989.
- Henning, R – Ramström, D, *Privatisering – från öl till omsorg*. Institutet för kommunal ekonomi, Stockholm, IKE 1997:69.
- Källström, A, *I spetsen för sin flock*. Handelshögskolan i Göteborg 1995.

- Lennerlöf, L, *Arbetsledning i förändring. Ett socialpsykologisk perspektiv*. Liber 1985.
- Lennerlöf, L, *Chef, Ledare och Ledarskap*. PA-rådet 1976.
- Lindkvist, L – Löwstedt, J – Torper, U (red), *En friare skola. Om styrning och ledning av den lokala skolan*. Studentlitteratur 1999.
- Lundqvist, L J – Pierre, J (red), *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995.
- Löwstedt, J – Rogberg, M, *Skolans ledning och organisation – Fallstudier av skolorna i Bräcke och Rödeby*. Stockholm, IMIT 1993.
- Löwstedt, J, "Secondary Schools", i Hörnell, E – Hjelm, P, (eds), *Achieving Service Productivity*. Pitman Publishing 1994.
- Löwstedt, J – Åkerlund, U – Karlsson, P, *Lärande i en lärande organisation. Utvärdering av ett utvecklingsprojekt i Enköpings kommun*. Stockholm, IMIT-rapport 1996:82.
- Löwstedt, J, "The Rodeby School", i Chevalier et al, (eds), *Organizational Behaviour and Change Europe*. SAGE 1996.
- Löwstedt, J – Larsson, P, *IT-utvecklingen i Täby skolor – Slutrapport från en utvärdering*. Stockholm, IMIT-rapport 99:106.
- Milsta, M, *Målstyrning och mellanchefers arbete – hierarki, delaktighet och tillfälligheternas spel. En fallstudie av ett privat och en offentlig förvaltning*. Linköping Studies in Education and Psychology No 40 Linköping university, Department of Education and Psychology. Linköping 1994.
- Molin, B – Månsson, L – Strömberg, L, *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur*. Bonniers 1970.
- Montin, S, "Kommunala organisationsförändringar", i Lundqvist, L J – Pierre, J, *Kommunal förvaltningspolitik*. Studentlitteratur 1995.
- Norell, P-O, *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Studentlitteratur 1989.
- Regeringens utbildning för statsförvaltningen högre chefer 1980-1987*. (DsB 1988:25).
- Rombach, B, *Det går inte att styra med mål!* Studentlitteratur 1991.
- Schartau, M-B, *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the String?* Lund Political Studies 1993.
- Petersson, O, m fl (SNS' Demokratiråd), *Demokrati och ledarskap*. SNS 1996.
- Socialmedicinsk Tidskrift* 1996:9-10.
- Solli, R – Källström, A, *Kommundirektören. En studie av kommunens högsta tjänsteman*. CEFOS, Göteborgs universitet 1995.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens slutrapport*.
- Statliga chefsfrågor*. (DsB 1982:4).
- Söderholm, A – Lundin, R, *Ledning och styrning i landsting*. Nerenius & Santerus 1998.
- Söderlind, D – Petersson, O, *Svensk förvaltningspolitik*. Diskurs 1986.
- Söderström, M, *Ledningsutveckling inom statsförvaltningen*. Pedagogisk forskning i Uppsala 14, 1979.
- Thylefors, I, *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Natur och Kultur 1996.
- Tillberg, U, "Organisationsidentitet och handling – på väg mot en helhetssyn på förändring i skolan", i Lindkvist, L – Löfstedt, J – Torper, U, *En friare skola – Om styrning och ledning av den lokala skolan*. Studentlitteratur 1999.
- Tollgerdt-Andersson, I, *Chef i landsting. Ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Landstingsförbundet 1995.
- Tollgerdt-Andersson, I, *Brobygge – ett internationellt perspektiv på ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999.
- Wallin, G – Andersson, H G – Andrén, N (red), *Kommunerna i förvandling*. Almqvist och Wicksell 1973.
- Wrenne, P, *I skuggan av ett kommunalråd*. CEFOS, Göteborgs universitet 1998.
- Wrenne, P, *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*. CEFOS, Göteborgs universitet 1997.
- Östergren, K – Sahlin-Andersson, K, *Att hantera skilda världar. Läkares chefskap i mötet mellan profession, politik och administration*. Landstingsförbundet 1998.

Om författaren

Roger Henning, FD, docent
Sektionen för offentlig organisation
Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501
113 83 Stockholm School of Economics
E-mail: roger.henning@hhs.se
Tel: +46 8 736 97 50

Skriftliga förfrågningar skickas till Centre for Advanced Studies in Leadership,
Handelshögskolan i Stockholm, Box 6501, 113 83 Stockholm.

Publications from Centre for Advanced Studies in Leadership

Research Paper Series

- 2000/2 "Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering"
Roger Henning
- 2000/1 "Loveable networks – a story of affection, attraction and treachery"
Peter Dobers & Lars Strannegård
- 1999/7 "High-touch and high-tech – the merger of two banks. Using paradoxes as rhetorical devices".
Johan Berglund, Lars Strannegård & Ulrika Tillberg.
- 1999/6 "Swedishness through *Iagom* Can words tell us anything about a culture?"
Ester Barinaga.
- 1999/5 "Black-boxing eco modernization. The interplay of the Nature and Market discourses".
Lars Strannegård.
- 1999/4 "The Practical Men of Action – The Construction of Masculinity and Model Leaders in Business Magazines". Johan Berglund.
- 1999/3 "Ontology and Epistemology, Stories of their Contexts. Implications for Research".
Ester Barinaga.
- 1999/2 "Conceptualising Opportunity Recognition as A Socio-Cognitive Process". Alice J. de Koning & Daniel F. Muzyka.
- 1999/1 "Dialoger i litteraturen" – en studie i dialogbegreppet speglat i tre författarskap.
Johan Berglund & Ulrika Tillberg.
- 1998/2 "Leadership and the Ethics of late Modernity". Markus Kallifatides.
- 1998/1 "Primus inter pares" – Leadership and Culture in Sweden. Ingalill Holmberg & Staffan Åkerblom.



CENTRE
FOR
ADVANCED
STUDIES
IN
LEADERSHIP

*The Centre for Advanced Studies in Leadership
Stockholm School of Economics
P.O. Box 6501, SE-113 83 Stockholm, Sweden.
Visiting address: Saltmätargatan 13-17.
Tel +46 8 736 96 20, Fax +46 8 33 72 90.
E-mail: caslinfo@hhs.se
Internet: www.caslnet.org*