



Margareta Lundberg Rodin

Högskolan i Borås

Margareta.lundberg_rodin@hb.se

Samspel mellan politiker och tjänstemän - svårigheter och möjligheter

Innehållsförteckning

	sid
Problemformulering	2
Metod och teori	3
Begrepp och teoretiska utgångspunkter	3
Forskar – och professionssamarbete	3
Ensamforskare, team eller forskargrupper	3
Forskare och praktiker	4
Några slutsatser utifrån valda ingångar	6
Att arbeta i en politiskt styrd organisation	6
Om styrning och strategier	7
Att samspela	9
Reflektioner med diskussionsfrågor	12
Litteraturförteckning	14

Problemformulering

Tjänstemän och förtroendevalda har olika roller och uppdrag i offentlig förvaltning. Gränserna är ibland otydliga och ibland kan det uppstå konflikter eller dilemmasituationer. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan parterna och ett väl fungerande samarbete är nödvändigt för att det ska fungera. Inom kulturpolitikområdet diskuteras ibland nödvändigheten av att ha "armlängds avstånd" mellan politik och förvaltning. Det organisatoriska avståndet mellan politiker och tjänstemän har också betydelse för att kunna få genomslag för angelägna frågor. Likaså har positionen i den hierarkiska ordningen en viss betydelse.

Dessa frågeställningar finner jag både komplicerade och intressanta och jag har haft möjlighet att studerat dem vid olika tidpunkter och i olika sammanhang. Senast ingick jag i ett forskarteam vid Högskolan i Borås som fick i uppdrag av Västra Götalandsregionen att belysa vad förtroendevalda och chefstjänstemän ansåg fungera eller inte fungera när det gällde regionens styrmodell (utförare-beställare). Resultatet intervjuer med 100 personer redovisas i 13 delrapporter och sammanfattas av Rolf Solli. Min del i uppdraget var att intervjua förtroendevalda/bolagsstyrelser och chefstjänstemän/Vd:ar i nämnd, bolag respektive förvaltning i kulturområdet. Frågorna rörde roller, samarbete, nyckeltal, brukare, måluppfyllelse/resultat, samt utmaningar och möjligheter i framtiden. Resultatet är ett arbetsmaterial som redovisades till uppdragsgivarna d v s regionstyrelsen 2016.

Dessförinnan hade Katarina Michnik och jag ett uppdrag från Kungl. Biblioteket att undersöka bibliotekschefer (vid lärosäten, folkbibliotek och läns/regionbibliotek) uppfattningar när det gällde biblioteks organisatoriska placering och andra faktorer samt chefers strategier för att få inflytande och genomslag. Rapporten *Bibliotek i centrum eller periferin?* är publicerad på Kungl. biblioteket hemsida. Av den framgår det en hel del olikheter när det gäller inflytande, genomslag och syn på organisatorisk placering mellan de tre bibliotekstyperna och även inom kategorierna på grund av olika förutsättningar. Det finns även områden där bibliotekschefernas uppfattningar är mer samstämmiga som att flertalet chefer inte önskar en annan organisatorisk placering och att ett välutvecklat samarbete anses mycket betydelsefullt.

Efter 22 år som biblioteks- kulturchef bytte jag perspektiv och blev doktorand vid Göteborgs Universitet i offentlig förvaltning med ämnet organisation och ledarskap. I *Chefer i korstryck Att hantera krav i politiskt styrda organisationer* (2010) belyser jag hur kommunala förvaltningschefer inom skola, socialförvaltning och tekniska förvaltningar uppfattar och hanterar (ibland motstridiga) krav från politiker, personal och andra intressenter. Den följdes upp med en motsvarande studie (2010-2012) där fritids/och kulturchefer intervjuades om krav från olika intressenter och hantering av korstrycksproblematiken. Resultaten från den senare studien är inte publicerad, men jämförs med resultat från studien (2010). Det finns både en del skillnader och likheter mellan de olika förvaltningschefernas uppfattningar.

Tanken med detta paper är att analysera och diskutera en del allmängiltiga resultatet ur dessa och andra studier som är intressanta ur organisations-, lednings- och främst ur samverkansperspektiv, eftersom det är så komplext inte minst i politiskt styrda organisationsformer. Dessutom diskuteras samspelet mellan forskare och praktiker.

Metod och teori

Flera olika metoder har använts i de fyra utvalda studierna som främst utgör underlaget till mitt paper: semistrukturerade intervjuer, en webbenkät, samt även en del dokumentstudier och även observationer. Jämförelser har skett mellan resultaten i studierna i relation till andra forskares och praktikers resultat.

Begrepp och teoretiska utgångspunkter

En rad olika begrepp och teorier har använts i de olika organisatoriska och politiska sammanhangen som; dynamiska komplexa system (*dks*), organisationers uppdrag, osäkerhetszoner, styrsystem, styrlogiker, strategier, handlingsutrymme, positioner, samverkan och legitimitet. I texten som följer återkommer jag till dessa begrepp. En intressant iakttagelse som Eliasson & Persson (2016) gör i sin summering av resultat utifrån en enkät till landets Biblioteks & Informationsvetenskapsföreträdare är att den terminologi och de begrepp som bibliotekspraktiker använder inte överensstämmer med den som utbildare/forskare använder. Att definiera vad involverade parter menar med de begrepp de använder är en viktig fråga i allt samarbete för att olika parter ska kunna samspela väl.

Forskar- och professionssamarbete

Flertalet av de studier jag deltagit i är uppdrag och bygger på samarbete mellan forskare och politiker eller mellan forskare och chefstjänstemän. Följeforskning liksom uppdragsforskning och utvärderingar innebär att parterna har olika roller, förväntningar och perspektiv, vilket orsakar en hel del diskussioner och ibland även problem utifrån olika syn på t.ex. "nyttan" med forskningen. För att det ska kunna fungera väl krävs det att båda parterna förstår och respekterar den andres kunskap, erfarenheter och perspektiv. Det diskuteras ibland av forskare och utvärderare att det finns en problematik med att professioner främst vill ha bekräftelse på att det de redan vet och som genomförs i projekt eller annan verksamhetsutveckling, för att det är positivt och stärker deras legitimitet. När inte uppdragsgivares förväntningar inte infrias leder det till frustration eller besvikelse och att resultat inte används. Att samma forskare följeforskar och utvärderar kan vara fördelaktigt för att få kontinuitet. Å andra sidan kan en ny extern utvärderare utvärdera med större distans, mindre förförståelse och lättare upptäcka brister i upplägg, genomförande och resultat. Ur forskarperspektiv är uppgiften att ifrågasätta, problematisera, kritiskt granska och analysera, samt söka skapa ny kunskap via samarbete med uppdragsgivaren utifrån våra respektive perspektiv.

Ensamforskare, team eller forskargrupper

I utvärderingen av Västra Götalands politiska styrmodell medverkade 12 forskare från Högskolan i Borås. Vilka frågeställningar som skulle belysas diskuterades med uppdragsgivarna d v s företrädare för förtroendedevalda i regionen. De omvandlades till tio frågeställningar som användes av samtliga forskare som genomförde intervjuer. De och resultaten från dem sammanställdes i 13 delrapporter som diskuterades i forskargruppen och även med uppdragsgivarna (styrelsen för Västra Götalandsregionen). Några forskare

arbetade i par och några av oss mer enskilt. En fördel med att vara forskare med olika ämnesbakgrund är att vi uppmärksammar och tolkar resultat, kategorier och teoretiska strukturer i empirin på olika vis för att vi har olika arbetssätt, metoder, intresseingångar och fokus. Därför drar vi andra slutsatser vilket resulterar i delvis olika analyser och reflektioner.

I VGR-uppdraget var de frågor politiker hade formulerat i fokus, vilket innebar att andra frågor av intresse för forskarna som ekonomi och samverkan inte fick lika stort utrymme. Uppdraget var inte heller att lämna förslag till ny politisk organisation utan att samla in och belysa förtroendevaldas och chefstjänstemäns uppfattningar om för- och nackdelar med nuvarande organisation, för att ha underlag inför kommande diskussioner om organisationen. Ibland har vi enskilda forskare ambitioner och uppfattningar utöver själva uppdraget vilket kan leda till viss frustration.

I andra uppdrag som *Bibliotek i centrum eller periferin* (2016) formulerades syftet av personer i KB:s nationella biblioteksstrategi och oss forskare gemensamt. Vi (Michnik & Lundberg Rodin) arbetade i ett team med en gemensam enkät till tre bibliotekschefskategorier efter en mindre avstämning av enkätfrågorna med ett par representanter från enkätens målgrupper. Vi delade vi upp sammanställning och analys av resultat mellan oss och använde en del gemensamma begrepp som organisatorisk placering, avstånd, position, strategier, styrsystem och legitimitet. I uppdraget *Att åstadkomma förändring* (2015) var vi fyra forskare som delade på arbetet att utvärdera hur utvärderingar av fyra projekt användes i deras praktik. Resultatet från de fyra delstudierna analyserades och diskuterades sedan gemensamt av oss utifrån några utvalda teorier (Henry & Mark 2003, Höjlunds 2014, samt Pattons 2008). Resultatet diskuterades senare vid ett par olika konferenser för bibliotekarier och även vid en nationell konferens för forskare som utvärderar.

Forskare och praktiker

På motsvarande sätt är det ofta positivt och konstruktivt att samarbeta forskare och praktiker och lära av varandra, vilket ju är bakgrunden till och syftet med Mötesplatskonferenserna, som nu genomförs för sjuttonde gången. Mötesplatskonferensernas tema har varierat genom likaså innehållet i inlämnade konferenspaper. Ofta har fokus varit aktuella frågor i bibliotekarieprofessionen som senast 2016 då sexton godkända abstracts delades in i följande fem teman: samverkan, verktyg, metod, användare och profession.

Forskningen har mycket att lära av bibliotekspraktikens uttalade och tysta kunskap. Vi ser själva på utvärderingen som bred snarare än djup och känner att vi bara har skrapat på ytan i en mängd frågor sammanfattar Cecilia Gärdén och Karen Nowé Hedvall (2014) i *Lärande i biblioteket*. Utvärderingen av detta KUB-projekt genomfördes i region Värmland. Att lära av varandra och respektera varandras perspektiv, kunskap och erfarenheter är givetvis grundläggande för ett positivt och konstruktivt samspel. Följeforskning, processtödande utvärdering liksom aktionsforskning är exempel på några användbara metoder. Kunskapsbildning i interaktiv samverkan tillför ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser i verksamheten, samtidigt som de ingår i en konstruktionsprocess. Följeforskning skapar genom nära kontinuitet till exempelvis projektledningen möjligheter

till fördjupande reflektioner, analyser, jämförelser och slutsatser enligt Brulin & Jansson (2011). Risker finns att följeforskare kan bli alltför delaktiga i projektarbeten vilket innebär svårigheter för objektivitet och distans. Lärande utvärdering handlar också om "best practice" dvs om hur kunskap stegvis kan användas för strategiska förändringar. I rapporten *Att åstadkomma förändring* (2015) undersöktes uppfattningar om utvärderingar i fyra olika biblioteksprojekt. Resultatet från studien visar att högst status har externt skrivna rapporter som ofta sprids mer externt. Likaså framgick det att följeforskning/utvärdering gav mervärde och mer engagemang.

Utvärderingar uppfattades som verktyg för att utbyta erfarenheter och lära vidare. Processer och systematisk reflektion uppfattades få mer effekt övertid i verksamheten och internt framtagna utvärderingarna uppfattades främst leda till förändring och utveckling. I vilken mån utvärderingar används ansågs bero på om det fanns externt tryck eller från ledningen, likaså hade synen på medarbetares kunskaper och synen på utvärderingar betydelse och om de förväntades kunna leda till något resultat för individ eller grupp.

Eliasson & Persson (2016) benämner sig reflekterande praktiker och beskriver sina slutsatser så här i sitt paper: *Vår slutsats är att en bibliotekschef inte kan leda biblioteksutveckling eller utforma mål teori- och metodlöst. Verkligheten som ansvarig för biblioteksutveckling utgår kanske inte självklart enbart från det teoretiska ramverket biblioteks- och informationsvetenskap. Det viktigaste är det kritiska förhållningssättet och en insikt om teoriernas betydelse. En normativt tänkande person står still, hukar sig möjligen när det blåser, men tittar yrvaket upp när stormen har passerat, och fortsätter som förut.*

Ovanstående författare genomförde en enkätstudie till fem B & I-lärosäten (varav fyra svarade) och de föreslår utifrån svaren och sina egna erfarenheter följande:

- en bibliotekschefsutbildning,
- en kunskapsöversikt över forskning som bidragit till metod- och verksamhetsutveckling som utvärderar om utveckling skett, samt
- att den nationella biblioteksstrategin tydliggör behov av forskning som stödjer biblioteksutveckling.

Eftersom jag själv undervisar, forskat och utvärderat främst organisation, ledarskap och projekt instämmer jag i detta och vill tilläga att även fortbildning och fördjupande forskning behövs inom dessa områden.

Dessa frågor belyses delvis även av de forskare som på uppdrag av KB/Nationell biblioteksstrategi skrev rapporten: *Profession, Utbildning, Forskning. Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession* (2018). Eftersom syftet främst berör bibliotekarieprofession uppfattar jag att viktiga förutsättningar som rör organisation, ledarskap och biblioteksutveckling inte belysts tillräckligt i rapporten utan de ingår enbart när B & I-utbildningars innehåll redovisas. Viktiga frågor om de olika politiska kontexter som bibliotek verkar i beskrivs endast översiktligt som att bibliotek ingår i olika politikområden, likaså omnämns kulturpolitik, folkbildning och viss välfärdspolitik. Det är i dag svårt att rekrytera bibliotekarier och framförallt kompetenta chefer såväl kommunalt, som regionalt och statligt. Att offentliga organisationers har hög grad av komplexitet, motstrida styrlogiker och ökad administration har lett till att allt färre ville bli chefer. Det behövs omfattande specialistkompetens även för att professionellt kunna leda projekt och utveckla bibliotek på

olika organisationsnivåer och i olika verksamhetssammanhang. Att öka intresset för dessa frågor är avgörande för bibliotekens framtid likaså att dessa frågor beforskas i betydligt högre grad än vad som nu sker för att kunna bidra med ny användbar kunskap.

Några slutsatser utifrån valda ingångar

Syftet med mitt paper är att dra slutsatser, analysera och diskutera resultat främst kring hur samverkan mellan förtroendevalda och tjänstemän fungerar och relatera "mina" studier till relevant forskning i organisation och ledarskap, samt till en del aktuellt skrivet i ämnet av biblioteksprofessionens chefer. Genom detta hoppas jag att övergripande kunna belysa

komplikerade och angelägna frågor som rör parternas syn på frågor som rör uppdrag, organisation, förutsättningar, mål och medel, styrning, strategier och framförallt hur de kan samverka konstruktivt. Utifrån ett 44-årigt perspektiv med erfarenhet i praktik och forskning reflekterar och diskuterar jag kring ledarskap och samverkan i olika kontexter.

Att arbeta i en politiskt styrd organisation

Att arbeta i en politiskt styrd organisation är komplicerat och ställer särskilda krav. Komplexitet finns på alla organisationsnivåer liksom mellanberoende och distribuerad kontroll mellan nivåerna i *dks* (dynamiska komplexa system) Yannan Bar-Yam (1997). Hantering och interaktion kan studeras på alla organisationsnivåer. En *politisk* organisation får *legitimitet* genom att spegla omvärldens sammansättning normer och värderingar i sin organisation. Dessutom behöver organisationer legitimera sig genom att vara *handlande* och exempelvis erbjuda tjänster som uppskattas (Brunsson 2002). Bibliotek som institution har ju generellt ett högt förtroende enligt SOM-undersökningarna. Social legitimitet kan dels handla om en organisation anses trovärdig och även om den uppfattas vara lämplig utifrån rådande normer (Michnik 2018). Studien handlar om folkbiblioteks strävan efter social legitimitet kan försvaga eller förstärka dem beroende på hur de uppfattas. En välkänd svårighet i sammanhanget är diskrepansen mellan vad biblioteksprofessionen vill utveckla och den mer traditionella synen som medborgare (och även förtroendevalda) ofta har på bibliotekens verksamhet.

Det framkom t ex i studien av Västra Götalands (VGR) politiska organisation en osäkerhet hos politiker om vad styrelsens/nämndens uppdrag "egentligen" är och likaså vad det betyder och hur man ägnar sig åt strategier? Den "strategiska" styrmodellen (beställare-utförare) uppfattas inte tillämpas fullt ut, framförallt uppfattas utförarstyrelser ha en svag och oklar roll. De tillsammans med tjänstemän uppfattas ofta snarast som förkämpar för ett område. På liknande sätt kan även facknämnder och styrelser uppfattas som företrädare av särintressen styrda av tjänstemän i kommuners centrala ledning. Det framkom att regionbudgeten traditionellt uppfattats som en preliminär skattning av resursförbrukningen och inte som ett styrmedel. I kommunala sammanhang har budget ofta en mer målstyrande roll, där det främst gällde att hålla budget eller som en förvaltningschef uttryckte det: *att åstadkomma så mycket som möjligt med så lite resurser som möjligt*.

En dominerande del av ärendena till regionstyrelserna är av återkommande karaktär och genereras av planeringsprocedurer och rutiner. Uppdrag i VGR:s politiska organisation formuleras ofta mycket kortfattat i skrift och uttolkas av ansvarig tjänsteman inför den politiska beredningsprocessen. Det framgick att det främst är tjänstemän som styr VGR-styrelsernas ärendelistor och att det bland saknas en förtroendefull relation mellan styrelse och förvaltningsledning. Utförarstyrelser i VG-regionens kulturområden inklusive chefer uttryckte tvärtom att de ofta hade ett stort förtroende för varandra. I min licentiatavhandling (2010) om kommunala förvaltningschefer varierade förtroendet mellan politiker och tjänstemän och flera menade att det ofta var personberoende hur relationer fungerade. De kommuner som hade oklar majoritet hade störst samarbetssvårigheter. Även bibliotekschefer i KB-studien (2016) poängterade personkemin som viktig i jämförelse med formella positioner i organisationen. Samtidigt framhöll flertalet bibliotekschefer vikten av att ha tillträde till strategiska beslutsrum och direktkontakt med beslutsfattare, samt att även kunna påverka dagordningen för att få inflytande på beslut.

Aldstedt & Hansson (2017) betonar vikten av tydligt definierade *roller* för politiker och tjänstemän i biblioteksverksamhet och att de är överens om vem som har mandat och ansvar på olika organisationsnivåer. De menar utifrån egna erfarenheter och djupintervjuer med 15 bibliotekschefer att folkbibliotek ofta har *vaga och oklara uppdrag* och en låg grad av övergripande (politisk) verksamhetsstyrning samt att bibliotek ofta är *medarbetarstyrda*. Författarna anser att bibliotekschefer i praktiken saknar en egentlig politisk styrning (oavsett politisk majoritet) och att bibliotekarieprofessionen dessutom saknar förändringstryck från såväl politiker som användare, vilket i sin tur skapar *osäkerhet*. Å andra sidan anser de att det finns stora möjligheter att styra och utveckla biblioteksverksamhet utifrån egna bibliotekariers och chefers uppfattningar och intresse. *Frihetsgraden* menar de är stor men å andra sidan uppfattar Ahlstedt och Hansson att *handlingsutrymmet* ofta är begränsat för bibliotekschefer i relation till överordnad chef, medarbetare och kollegor. Anmärkningsvärt är även att de uppfattar att chefer de intervjuat snarast såg sig som en i arbetsgruppen än som arbetsgivare.

Oavsett vilken offentlig verksamhet det gäller så råder det enighet om att det administrativa arbetet har blivit alltmer betungande i relation till kärnverksamheten vilket bland annat beskrivs i *Administrationssamhället* (2014). I mina VGR-studier av kulturpolitiker och tjänstemän framkom det att detaljstyrning, möten och internkontroll tog alltför mycket tid samt att det stora antalet mål (många målgrupper och dessutom ett stort antal samhällsmål) och även indikatorer kunde vara svåra att uppfylla med befintliga ofta begränsade resurser. Flera studier (Forsell & Jonsson 2000, Ehn 1998, Norlin 2005) visar att gränsen inte är så tydlig mellan privat och offentlig verksamhet och att professioner har försvagats på grund av att NPM (New Public Management) haft så stort inflytande i landet jämfört med andra länder. Huvudkravet att spara och effektivisera kolliderar ofta med fastställda mål, resurser och ibland även med gällande lagstiftning.

Om styrning och strategier

Det finns en rad olika sätt att styra och styrmodeller med flera olika riktningar. Olika styrlogiker används för att balansera motstridiga krav på förändring och stabilitet: som systemlogik, organisationslogik, politisk logik och individuell logik (Forsell, Fred & Hall

2013). Det förekommer *osäkerhetszoner* i alla styrmodeller (Crozier & Friberg 1980) som innebär såväl möjligheter som svårigheter. Några exempel: speciell kunskap kan skapa fördelar, kontakter i omvärlden kan ha effekt vid förhandling, kontroll över information och kommunikation ger makt och organisationers regler kan tänjas till någon parts fördel. Lindgren (2007) lade till att emotionell utpressning kan förekomma för att en intressent ska kunna uppnå egna fördelar. I de olika studier jag deltagit i förekom det en rad exempel på hur olika organisationers styrsystem används och att "*övertramp*" sker av såväl politiker som chefstjänstemän som av diverse skäl inte följer organisationens spelregler, vilket givetvis inverkar negativt på både samarbete och tilliten mellan parterna.

Enligt Solli (2017) förändras och krackelerar olika styrmodeller och de ersätts därför kontinuerligt av andra. Det finns olika uppfattningar mellan politiker och tjänstemän om hur strategiska politikers roll bör vara i beslutsfattande och vilka kunskaper politiker bör bidra med. Beställar-utförarmodellen i Västra Götalandsregionen, lanserades i slutet av 1980-talet utifrån en decentraliseringsfilosofi. VGR-regionens intervjuade tjänstemän verkade inte uppfatta att styrelsen har en viktig roll i strategifrågor, utan de uppfattades mest efterfråga beslut i sin egen genomförandeprocess.

Politikers egen kunskap eller erfarenhet är av nödvändighet begränsad, och förslag från dem uppfattades ibland av tjänstemän snarare störa än hjälpa. Relationer fungerar ofta väl i normaltider, men när de utsätts för påfrestningar kan kriser eller konflikter uppstå. Även inriktningsdokument som skulle kunna utgöra en politisk styrning skapas till stor del av tjänstemän i dialog med andra tjänstemän, vilket ytterligare begränsar ledamöters upplevelse av egna påverkansmöjligheter. Det kan ta två till fyra år innan en förtroendevald upplever att hen kan bidra med något.

Förtroendevalda och chefstjänstemän inom kulturområdets beställar- och utförarorganisation var överlag relativt positiva till modellen och ansåg att arbetet hade förbättrats successivt. Viss osäkerhet och kritik fanns om modellen som otydlighet, toppstyrning, tungroddhet samt om modellen var bra för kulturområdet eller inte. Flera respondenter uppfattade att det fanns för mycket policy och riktlinjer (som dessutom var avpassade för sjukvård och inte för kulturområdets förutsättningar). Å andra sidan hade regionens förtroendevalda (inklusive kulturpolitikföreträdarna) svårt att finna andra lämpliga *politiska organisatoriska alternativ*. Det enda som föreslogs när det gällde den politiska organiseringen var att ta bort ett led t ex utförarpolitiken. Kommunala bibliotekschefer hade också svårt att uppfatta alternativ när det gäller alternativ politisk nämndtillhörighet eller annan organisationstillhörighet i KB-studien (2016). Merparten av cheferna 64 % vid folkbibliotek, 67 % i regionen och 93 % vid lärosäten var nöjda med sin politiska organisationstillhörighet och med sin organisatoriska position, eller så upplevde de inte att det fanns något bättre alternativ. Kulturnämnden i VGR ansåg att det behövdes mer samarbete, konkretisering av mål, samt en högre grad av beställarkompetens. Kulturchefstjänstemän önskade mer långsiktighet, större flexibilitet, mindre detaljstyrning, mer nytänkande och bättre samverkan och dialog både internt och externt.

Strategier eller styrlogiker kan ses som olika vägar att uppnå mål, balansera konkurrerande värden, samt även användas till att skapa eller behålla förtroendet mellan olika organisationsnivåer. Chefers *handlingsstrategier* kan vidare vara proaktiva för att stärka

resurser, handlingsutrymme eller inflytande i organisationen för att uppnå legitimitet. *Handlingsutrymme* kan likaså uppfattas som ett vakuum i föreskrifterna och användas för att uppnå politiska mål eller hantera mötet mellan medborgare och förändringar i samhället. Det finns flera sätt att ha makt i organisationer förutom att inneha en hierarkisk position med kontroll över resurser och beslut. Exempel på detta är kontroll över dagordningen och över vilken information som ska lämnas ut eller inte. Likaså är speciell professionell kunskap och tillgång till nätverk och allianser ytterligare maktfaktorer (Jakobsen & Thorsvik 2008). Ovanstående olika styrmedel nämndes som viktiga strategier av chefer i bibliotekscheferstudien (2016). Dessutom betonade de vikten av närhet till den strategiska ledning och även operativ verksamhet. Även i VGR-studien omnämndes olika maktfaktorer och vissa intervjuade uppgav att de saknade dem medan andra upplevde att de hade tillgång till flera av dem beroende på sin position i politiken eller i förvaltningen. Skillnaden i inflytande och information uppfattas stor när det gäller att vara vanlig förtroendevald eller att ingå i nämnd/styrelsers arbetsutskott eller presidium (ordförande, vice ordförande) i regionen.

Anmärkningsvärt var att om det uppstod avvikelser i VGR-regionens (fr. a sjukhusens) ekonomi eller prestationer så accepterades de i allmänhet. En förklaring antogs vara att allt fler aktörer beställde och att utförarstyrelser ibland bildar en försvarsmur mellan olika beställare och verksamheten. Regionens kulturnämnd och utförare beskrev tvärtom att de överlag höll sina budgetramar, men att det var svårt att få gehör för mer långsiktiga speciella

satsningar. Detta på grund av otillräcklig kunskap eller svårighet att få tillträde till den regionpolitiska nivån med beslutsmandat över budgeten. Acceptans när det gällde budgetöverskridande förekom inte alls enligt kommunala förvaltningschefer i mina två tidigare studier och inte heller de tre bibliotekscheferkategorierna i KB-studien. Samtliga påtalade vikten av att hålla budget och uppfylla uppsatta mål. Även Ahlstedt & Hansson skrev att: *Alla chefer har självklart uppdrag att hantera och hålla budget*. Vilka ekonomiska förutsättningar som råder är förstås central för alla offentliga verksamheter. I vilken mån det är den stora skillnaden i innehåll mellan sjukvårdens "liv-död-arbete" och bibliotekens uppgift: "att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning" som avgör, eller verksameters olika lagar eller professionernas olika status är intressant när det gäller att överskrida eller hålla budget är intressant. Bibliotek är varken särskilt lagstyrda – eller politikerstyrda, vilket har både för- och nackdelar. Frågan är i vilken mån bibliotekschefer är medvetna om och använder sig av det *handlingsutrymme* eller den *frihetsgrad* som ännu finns. Bibliotekscheferna i KB-studien framhöll i varierande grad i stället behov av lagstiftning, mål/riktlinjer och samarbete med olika parter för att få inflytande och genomslag. Folkbibliotekens chefer betonade framförallt att utveckla verksamhet utifrån samhällsförändringar, strategiska styrdokument och att synliggöra verksamheten för att öka intresset. Flera studier visar att alltför stor anpassning till förändringar i omvärlden kan försvaga och reducera folkbibliotek (Hansson 2015, Kann-Christensen & Andersen 2009).

Att samspela

Politiker och tjänstemän har olika roller och uppdrag och ett fungerande samarbete är ibland svårt men angeläget. Tänkvärt att ha i åtanke när tjänstemän ska hantera motstridiga intressen är att politiska styrda organisationer bygger på att det finns *oenighet* mellan

partier (Bäck 2000). Den inbyggda motsättningen i det politiska systemet kräver samtidigt beslutsmässig enighet för att kunna åstadkomma handling. En tydligare renodling har skett av politikernas och tjänstemäns roller vilket ökar konfliktnivån (Ehn 1998). Spelregler finns av både formell och informell art i alla politiska och andra organisationer (Brunsson 2007). Förvaltningscheferna i min kommunstudie (2010) beskrev att de använde både mer formella och informella situationsanpassade strategier för att hantera ibland motstridiga krav från politiker, medarbetare och andra intressenter. Fritids- och kulturcheferna (2013) betonade att de främst följde den politiska organisationens spelregler och beskrev hur de informerade och kommunicerade, samt att de ibland även behövde utöva en viss påtryckning på förtroendevalda eller högre tjänstemän.

Att ha flera politiska huvudmän (*delad styrning*) är en bidragande orsak till att det uppstår chefsproblematik (Lind 1998). Detta bekräftas i min studie av VGR:s kulturnämnd och tjänstemän, när det gäller oklarheter mellan utförar- och beställarrollerna. En ytterligare orsak till samarbetssvårigheter är att parterna styrs av olika styrprinciper. Bibliotekscheferna i KB-studien (2016) framhöll betydelsen av *samarbete* som en slags *strategi* bland annat för att få tillgång till mer resurser och kunna erbjuda tjänster som folkbibliotek inte kan erbjuda på egen hand. Lärosätenas bibliotekschefer betonade främst det interna samarbetet när det gällde kärnverksamhet och med bibliotekskollegor, medan regionens chefer främst beskrev vikten av samarbetet med kommuner och externa parter, god kommunikation och processinriktat arbetssätt. Folkbibliotekschefer uttryckte framförallt vikten av att ha välutvecklade nätverk och parter i omvärlden för att kunna utveckla biblioteksarbetet.

Tjänstemän i VGR uppfattades driva själva beslutsprocessen och även huvuddelen av ärendena medan politiker snarare uppfattas gå efter, *kontrollera* och *legitimera*. Flera intervjuade i VGR-utvärderingen uttrycker vikten av att inte skapa problem i organisationen genom att "smyga sig förbi" eller "runda" ordföranden och linjen. Det beskrevs dessutom att det förekom "läckströmmar" i kontaktstrukturen för att regionstyrelsen vill få tillgång till oberoende information i förhållande till förvaltningsledningen. Ett mer proaktivt informations- insamlade ledde till att politiker gick ut i verksamheterna och själva samlade in detaljinformation. Detta uppfattas som störande av chefer i verksamheten och ledde till att framför allt linjeorganisationens beslutsfattande uppfattades vara *otydligt*.

Kommunala förvaltningschefer i *Chefer i korstryck* (2010) var tydligt negativa till att politiker gick direkt till deras anställda utan betonade att frågor om verksamheten skulle ställas direkt till dem. När tjänstemän i VGR kontaktas av förtroendevalda som ställde frågor såg tjänstemän å andra sidan ett värde i att kunna svara snabbt och att det uppfattade även att det var ett sätt att upprätthålla bra relationer. De hade viss förståelse för politikernas egen informationssökning längre ner i linjen, men ansåg att politikernas roll snarare borde vara att bedöma huruvida beslutsärenden hade beretts korrekt. Oavsett hur väl förtroendevalda och chefer lyckas samspela så finns det ett *ömsesidigt beroende* mellan olika parter i offentlig sektor (Czarniawska 1992) och det sker fortlöpande övertramp i organisationernas *gråzoner* (Tollgerdt-Andersson 1999) från både förtroendevalda och tjänstemän, vilket bl. a. mina studier om kommunala förvaltningschefer ger exempel på.

Förvaltningschefer i de undersökta kommunerna (2010 och 2013) uttryckte att politiker skulle hålla sig till Vad-frågor (strategier) och tjänstemän till Hur (genomförande). I själva

verket sker strategiarbete ofta i en mer eller mindre komplicerad samarbetsprocess utifrån vissa politiska riktlinjer. Generellt har tjänstemän ofta betydligt mer kunskap och information än framförallt deltidspolitiker har. Samarbetet är tätare mellan tjänstemän och presider eller arbetsutskott än det är med övriga förtroendevalda såsom det politiska systemet är uppbyggt i såväl regioner som kommuner enligt studierna. I VGR:s kulturpolitikerstudie framkom det att förtroendevalda fann kulturtjänstemännen kompetenta och att de litade på dem. Samtidigt beskrev några i kulturnämnden och utförarstyrelser en viss oro för att centrala tjänstemän hade för stort inflytande eller att tjänstemän inte hade tillräcklig förståelse för politikerrollen, ibland uppfattade de folkvalda även vissa brister i kunskapsöverföring, bemötande samt tjänstemän hade bristande tilltro till sina uppdragsgivare.

I regioners kulturområde används relativt ofta det lite motsägelsefulla begreppet *armlängds avstånd* (VGR:s Kulturnämndstudie 2017 och i *Bibliotek i centrum eller periferin?* 2016). Anders Frenander beskriver innebörden av begreppet i *Arkitekter på Armlängds avstånd?* (2011): *Att tanken är att det inte tillkommer politikerna att lägga sig i vilka författare, konstnärer, regissörer som ska få ekonomiskt stöd av staten. De besluten ska enbart fattas på estetiska grunder av kulturellt, etiskt utbildade och insatta personer. I VGR-regionen används begreppet för att beskriva inbördes rådande maktförhållande mellan politik och förvaltning. I Kultursamverkansutredningen *Spela samman* (2010) definieras principen som att den politiska nivån ska ange ekonomiska och juridiska ramar och sätta upp övergripande politiska mål medan innehållsmässiga eller konstnärliga bedömningar överläts åt tjänstemän och experter. I VGR-studien var intervjuade parter (förtroendevalda och chefer) eniga om att "armlängdsavstånds-principen" fungerade väl och var väl inarbetad inom organisationens kulturområden. En annan fråga som berör inte minst kulturpolitikområdet är att det ofta uppfattas råda politisk enighet d v s *konsensus* mellan olika politiska partier.*

Även av min chefsstudie (2013) av fritids/kulturchefer framgick att detta kvarstår, medan det av VGR-studien (2017) framkom att det fortfarande ofta råder konsensus, men att en viss polarisering skett, att de två partipolitiska blocken enats och även förtydligat sina ställningstaganden i och med att SD (Sverigedemokraterna) kom in i debatten. Valet 2018 kan innebära att den politiska kartan förändras och att hantering av en rad kulturpolitiska och demokratiska frågor kan få förändrad betydelse såväl kommunalt, regionalt som nationellt.

Biblioteks roll som en del av ett demokratiskt samhälles utveckling har betonats alltmer, vilket även framgår av § 2 i Bibliotekslagen (SFS 2013:801). I detta sammanhang är bibliotekschefstjänstemäns samarbete med de förtroendevalda som företräder medborgarna genom sina politiska partier viktigt. Frågan kan ställas om bibliotekschefer medvetet skulle försöka skapa kontakter och öka samarbetet med fler förtroendevalda än de med ordförande och arbetsutskott och t ex medverka till att debatter förs mellan olika politiska partier. Bibliotek har visserligen mycket direktkontakt med allmänheten men eftersom framförallt folkbibliotekschefer i KB-studien (2016) och politiker och chefstjänstemän i VGR:s kulturorganisation, anser att bibliotek och kultur har problem med att dess service och utbud inte är tillräckligt synligt för medborgarna och att intresset dessutom inte är så stort framförallt inte från politiskt håll. I *konsten att synliggöra bibliotek* (2011) beskriver följeforskaren Karen Nowé Hedvall hur projektledning och tjänstemän vid

folkbibliotek i ett Region Hallandsprojekt försökte nå ut och legitimera sig genom att strategiskt marknadsföra sina utbud som en handlande (inte politisk) organisation.

En annan svår och angelägen fråga för förtroendevalda och tjänstemän är bibliotekens demokratiska funktion som öppna rum där olika perspektiv ska kunna mötas i offentliga samtal utan att påverkas av hot eller våld. Myndigheten för kulturanalys tar upp att det kulturpolitiska målet: att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet i *Kulturanalys 2017* och att principen om ickediskriminering ska vara vägledande. Av rapporten framgår det att museer utsatts för skadegörelser, stöld, hot, våld eller trakasserier, vilket tyvärr även blivit en del av vardagen för en del av landets bibliotek. Konsekvenser har blivit att vissa uppdrag inte kunnat genomföras som planerat, vilket påverkar medborgares delaktighet och även arbetsmiljön för anställda och kulturarbetare. En hårdnande samhällsdebatt kan enligt rapporten få allvarliga konsekvenser som att museer och andra institutioner gör andra prioriteringar i framtiden, vilket kan reducera såväl yttrandefriheten som demokratin.

Reflektioner med diskussionsfrågor

Frågorna är många och intressanta. I detta avsnitt har jag valt ut några frågeställningar som kan diskuteras vidare i organisationerna:

- Organisering av politik och förvaltning sker enligt olika principer vilket bidrar till otydlighet, osäkerhet och brister när det gäller synkronisering. Att gemensamt diskutera uppdrag, rollfördelning, spelregler, parternas olika villkor, när t ex inskolning sker vid nya mandatperioder och årligen följa upp samspelet kan bidra till att förbättra det och skapa ömsesidig förståelse mellan parterna.
- Beslutsunderlag som förtroendevalda tillsänds är ofta mycket omfattande volymmässigt, saknar ofta beslutsalternativ och uppfattas dessutom som svåra att göra öppna egna analyser utifrån. Tillgång till tillräcklig och relevant information från oberoende informationskällor upplever förtroendevalda som en brist. Bibliotek och kulturtjänstemän skulle kunna bidra med bredvidläsningsalternativ och t ex informationssökningar i strategiska frågor, samt lära ut källkritik.
-
- Samarbete sker i praktiken ofta mest mellan chefstjänstemän och presidium/arbetsutskott och inte i så hög med nämnder/styrelsers övriga ledamöter. Detta leder till att flertalet fritidspolitiker ofta känner sig maktlösa. Högre delaktiga kan åstadkommas genom t ex arbetsgrupper eller utskott i olika frågor som kan involvera fler förtroendevalda som kan få fördjupade kunskaperna i dem (upplevdes positivt av VGR:s kulturnämnd). Att anordna t ex lokala kulturdebatter kan vara ett sätt att stärka kontakt medborgare – förtroendevalda, samt öka förståelsen av kulturens betydelse i samhället.
- Svårigheter med att nå ut med verksamhet som biblioteks- och kulturutbud och att öka intresset för frågorna i respektive organisation är ett gemensamt problem att hantera för folkvalda och tjänstemän lokalt, regionalt och nationellt. Denna problematik skulle kunna diskuteras mer ingående av förtroendevalda och


chefstjänstemän gemensamt ur respektive perspektiv för att kunna komma fram till lösningar.

- En annan angelägen fråga i ovanstående sammanhang är hur bibliotek och kulturinstitutioners fortsatt ska kunna fungera som oberoende demokratisk rum och med yttrandefrihet som grund för gemensamma inkluderande samtal där olika perspektiv kan mötas utan att påverkas av hot eller våld.

Litteraturförteckning

Administrationssamhället (2014). Studentlitteratur.

Aldstedt, Elisabeth & Hansson, Johanna (2017). *Makten och ärligheten. Ledarskap i praktiken*. Lund: BTJ Förlag.

Att åstadkomma förändring med hjälp av utvärdering (2015). Gullvor Elf, Cecilia Gärdén, Margareta Lundberg Rodin, Karen Nowé Hedvall  [Att åstadkomma förändring](#)

Bar-Yam, Yannan (1977). *Dynamics of Complex Systems*. Boulder. Colorado: West View Press.

[Bibliotekslag \(SFS 2013:801\)](#).

Brulin, Göran & Jansson, Sven (2011). *En ny programperiod, en ny utvärderingsansats! I Lärande utvärdering genom följeforskning*. Redaktörer: Lennart Svensson, Göran Brulin, Sven Jansson och Karin Sjöberg. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils (2002). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organization*. 2. uppl. Malmö: Liber.

Brunsson, Nils (2007). *The consequences of decision-making*. Oxford: Oxford University Press.


Bäck, Harry (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.

Crozier, Michael & Friedberg, Erhard (1980). *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*. Chicago. Ill. University of Chicago.

Czarniawska-Joerges, Barbara (1992). *Styrningens paradoxer Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm. Norstedts juridik.

Eliasson, Annette & Persson, Christina (2016). [Reflektioner kring teori och praktik om och av två folkbibliotekschefer](#). Göteborgs stadsbibliotek och Biblioteken i Mölndal.

Ehn, Peter (1998). *Maktens administratörer, ledande svenska statstjänstemän och politikerns syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholm: Stockholms Universitet.

Forsell, Rune, Fred, Mats & Hall, Peter (2013). *Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser : en studie av Malmö stads projektverksamheter*. *Scandinavian Journal of Public Administration (SJPA)*;2, 37-59, School of Public Administration, University of Gothenburg, ISSN [2001-7405](#), URL [\[länk\]](#),  (application/pdf)

Forsell, Anders & Jonsson, David (2000). *Idéer som fånglar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.

Frenander, Anders (2011). *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Red. Anders Frenander. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap/-bibliotekshögskolan. Centrum för kulturpolitisk forskning. Publiceringsföreningen Valfrid nr 48.

Gärdén, Cecilia & Nowé Hedvall, Karen (2014). *Lärande i biblioteket. Utvärdering av KUB-projektet*. Region Värmland.

Hansson, Joacim (2015). *Documentality and legitimacy in future libraries – an analytical framework for initiated speculation*. *New Library World*, 116(1/2), 4-14. doi:10.1108/NLW-05-2014-0046.

Jakobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan (2008). *Hur moderna organisationer fungerar*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Kann-Christensen, Nanna & Andersen, Jack. (2009). *Developing the Library. Between efficiency, accountability and forms of recognition*. *Journal of Dokumentation*, 65(2) 208-222. Doi:10.1108/00220410910937589.

Konsten att synliggöra bibliotek – Ett halländskt projekt 2009-2010 (2011). Halmstad: Region Halland.

Lundberg Rodin, Margareta. & Michnik, Katarina. (2016). *Bibliotek i centrum eller periferin? – hur chefer uppfattar bibliotekets organisatoriska placering och andra faktorer för att få genomslag* <http://nationellbiblioteksstrategi.blogg.kb.se>

Kulturanalys 2017. En lägesbedömning i relation till de kulturpolitiska målen (2017). Rapport 2017:2. Myndigheten för kulturanalys.

SOU 2010:11. Kultursamverkansutredningen. *Spela samman: en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet: delbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Lind, Rune (1998). *Organisatoriskt ledningsarbete – föreställningar, fakta, funktionsegenskaper*. I: *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar Former och Förnyelse*. Red. Göran Arvidsson och Rolf Lind. Stockholm: SNS förlag.

Lindgren, Hans (2007). *Mellan chef ett komplext uppdrag*. Stockholm: Mareld.

Lundberg Rodin, Margareta (2010). *Chefer i korstryck Att hantera krav i politiskt styrda organisationer*. Licentiatavhandling. Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan. Rapport 114.

Lundberg Rodin, Margareta (2017). *Kulturnämnden som beställarnämnd. Intervjuundersökning av Västra Götalandsregionens Kulturnämnds synpunkter på bland annat styrmodellen*. Rapport 8. Västra Götaland. <https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/utvardering-av-den-politiska-organisationen/>

Lundberg Rodin, Margareta (2017). *Kulturnämnden som Utförarnämnd med Chefstjänstemän. Intervjuundersökning av politisk och tjänstemannaledning i utvalda utförarstyrelser respektive bolag*. Rapport 9. Västra Götaland.

<https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/utvardering-av-den-politiska-organisationen/>

Michnik, Katarina (2018). *Samhällets allt-i-allo? – om folkbibliotekens sociala legitimitet*. Akademisk avhandling. Högskolan i Borås: Akademin för bibliotek, information, pedagogik och IT, Sektionen för biblioteks- och informationsvetenskap.

Norlin, Margareta (2005). *Med ekonomiskan som burköppnare i Den framgångsrika Ekonomiskan*. Red. Björn Rombach. Stockholm: Santérus förlag.

Profession, Utbildning, Forskning. Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession (2018). Kungliga biblioteket. Nationell biblioteksstrategi.

Solli, Rolf (2007). *Utvärdering av Västra Götalandsregionens politiska organisation sammanfattning*. Högskolan i Borås: Centrum för välfärdsstudier.

<https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/utvardering-av-den-politiska-organisationen/>

Tollgerdt-Andersson, Ingrid (1999). *Brobygge – ett internationellt perspektiv på ledarskap i politiskt styrda organisationer*. Stockholm: Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet.

Opublicerat material:

Lundberg, Rodin, Margareta (2013). *Fritids- och kulturchefer hanterar krav och korstryck*.