

Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän

Förord

Frågan om uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän har varit en av de prioriterade frågor som SKL:s styrelse pekat ut under 2011 och 2012.

Området är viktigt – men det har fått aktualitet av att en ny generation av politiker är på väg att axla ansvar samtidigt som vi har en relativt stor omsättning av chefer på tjänstemannanivå.

En effektiv och välfungerande lokal förvaltning handlar ytterst om en hög funktionalitet i kontaktpunkten mellan det politiska ledarskapet och den ledande tjänstemannen. De formella förutsättningarna för detta ges av kommunallagen som utgår från att makten i en kommun, ett landsting eller i en region förvaltas kollektivt. Ansvar utkrävs också företrädesvis kollektivt och enbart politiskt.

Den politiska nivån har att förhålla sig till delvis andra lednings- och styrningsuppgifter än de som rör tjänstemannaorganisationens ledning. Beroende på vilket fokus som anläggs ser därför utmaningarna olika ut. I en analys av förutsättningarna för samspel och uppdrag på ledningsnivå är det därmed naturligt att diskutera hur båda sidor kan, bör och behöver utvecklas.

Mycket av det fortlöpande utvecklingsarbetet på det här området handlar om att lära av andra. Det är därför viktigt att identifiera framgångsfaktorer i det lokala arbetet och att sprida goda exempel på väl fungerade lösningar.

Vi behöver också diskutera de formella förutsättningarna för ledarskapet. Dels kan dessa stärka effektiviteten i ledningen och styrningen dels kan utvecklade sådana bidra till att bättre spegla rådande förhållanden. Utvecklade formella förutsättningarna kan även – med utgångspunkt från varje kommun, landsting och regions egna förutsättningar – i sig skapa incitament för en utveckling.

Föreliggande rapport har tagits fram av Helena Linde, Lena Lindgren, Lennart Hansson och Germund Persson i samarbete med mig. Den speglar en del av de tankar som förts fram och syftar till att lägga en grund för en levande dialog kring hur vi skapar förutsättningar för ett bra ledarskap, både på den politiska nivån och i förvaltningsorganisationen.

Många har bidragit i arbetet. Det har skett inom ramen för ett stort antal samtal i intervjuer, workshops och seminarier. Jag vill här rikta ett särskilt tack till de många ledande förtroendevalda och chefer som har varit för sig och tillsammans bidragit med sin erfarenhet och kunskap för att föra arbetet framåt.



Håkan Sörman

VD

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	8
Inledning	11
1.1 Ansvar, uppdrag och samspel – en prioriterad fråga	11
1.2 Förändrade krav	12
1.2.1 Komplexiteten ökar	12
1.2.2 Demokratin står inför utmaningar	12
1.3 Arbetets inriktning och upplägg	13
1.3.1 Frågeställningar	13
1.3.2 Arbetets upplägg	14
Rättsliga förutsättningar	16
2.1 Ledningsuppdragets reglering	16
2.1.1 Ordföranden i styrelse och nämnder	16
2.1.2 Kommunallråd	20
2.1.3 Tjänstemannaledningen	21
2.2 Ledningsuppdraget och ansvarsutkrävande	22
2.3 Det egentliga beslutsfattandet	23
2.3.1 Beredningsunderlagen m.m.	24
2.3.2 Myndighetsutövning	25
2.4 Kommunallagens delegationsregler	25
2.4.1 Delegerad beslutanderätt	25
2.4.2 Vidaredelegation	26
2.4.3 Mer om gränsen mellan delegation eller verkställighet	26
2.4.4 Löpande förvaltning i kommunalrätten	26
2.5 Vad betyder ansvaret och hur bedöms det i rättspraxis?	27
2.5.1 Några rättsfall	28
2.5.1.1 Både kommunallråd och förvaltningschef fälls för arbetsmiljöbrott	28
2.5.1.2 Kommunchef ansvarig för arbetsmiljöbrott – bortglömd delegation	29
2.5.1.3 Politiker frias i miljöåtal – verkställande tjänstemän fälls	30
2.6 Avslutande reflektioner	32
Det lokala arbetet dag	33
3.1 Fördelningen bygger på lokala överenskommelser	33
3.2 Fördelning av uppdrag och ansvar	34
3.2.1 Inte formaliserat	34
3.2.2 Tre centrala principer	35
3.2.3 Vad och hur	35

3.2.4	Spelregler för kontaktvägar	36
3.2.5	Ett bra samspel	38
3.3	Utmaningar med ansvar och samspel.....	39
3.3.1	Omdiskuterad fråga.....	39
3.3.2	Utmaningar enligt politikerna.....	39
3.3.3	Utmaningar enligt cheferna	41
3.3.4	Skillnader mellan politiker och chefer	42
3.3.5	Konsensus mellan politiker och chefer.	42
3.4	Fem framgångsfaktorer i det lokala arbetet	43
3.4.1	Politisk styrning genom visioner, mål och uppföljning	43
3.4.2	Struktur i styrningen och uppdragen	43
3.4.3	Dialog	44
3.4.4	Förtroende och tillit.....	44
3.4.5	En kultur för medskapande och förnyelse.....	44
3.5	Avslutande reflektioner	45
	Ansvarsfördelningen i andra sammanhang	46
4.1	Kan vi hämta någon kunskap från andra modeller?	46
4.2	Den svenska aktiebolagsrätten	46
4.2.1	Styrelsen	46
4.2.2	Styrelseordföranden	47
4.2.3	VD: s roll.....	47
4.2.4	Förhållandet styrelsen – styrelseordförande – VD.....	48
4.3	Statsförvaltningen - ämbetsmannarollen.....	49
4.4	Andra jämförelser	49
4.4.1	Danmark.....	49
4.4.2	Finland.....	50
4.4.3	Norge.....	51
4.4.4	Tyskland	52
4.4.5	England	53
4.4.6	En möjlig modell tänkt för våra förhållanden	53
4.5	Avslutande reflektioner	54
	Utvecklingsmöjligheter	56
5.1	Att möta utvecklingen och framtidsfrågorna.....	56
5.2	En informell ansvarsfördelning.....	56
5.3	Den politiska nivån	58
5.3.1	Ökad komplexitet.....	58
5.3.2	Det kollektiva beslutsfattandets princip och ordföranderollen	58
5.3.3	Är borgmästarmodellen intressant?	60
5.3.4	En stärkt roll för ordföranden i en mer balanserad omfattning.....	60
5.4	Tjänstemannaledningen	61

5.4.1 Ett oreglerat område	61
5.4.2 Förhållandet mellan politik och profession	61
5.4.3 Ledningskompetens	62
5.4.4 Lösningar som baseras på överenskommelser och formella spelregler.....	62
5.4.5 En lösning med ett lagstadgat ansvar	63
5.4.6 Löpande förvaltning – ledning från aktiebolagsrätten	63
5.5 Hur kan det politiska ledarskapet utvecklas?	64
5.6 En utvecklad roll också för förvaltningsledningen	65
5.7 Avslutande reflektioner	66
Bilaga 1 Samtal om ansvar och samspel.....	68
Intervjuer med ledande politiker och direktörer i kommunerna Östersund, Ulricehamn och Västerås samt Region Halland och Landstinget Gävleborg.	68
Östersunds kommun	68
Förtroende leder till nödvändig tillit	68
Region Halland.....	72
Konsten att mötas i den gyllene zonen	72
Ulricehamns kommun.....	76
Det handlar om att vilja varandras väl.....	76
Landstinget Gävleborg	80
Gemensam färdplan underlättar samarbete	80
Västerås stad	84
Ansvaret kräver samspel.....	84
Bilaga 2.....	88
Två forskningsrapporter.....	90
1. Politik och förvaltning i förändring	90
2. En spekulering om ledningsformen i kommuner	90

Sammanfattning

Rapporten innehåller en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för samspelen på ledningsnivå i kommuner landsting och regioner. Beskrivningen baseras på hur det lokala arbetet fungerar idag och innehåller också internationella utblickar. Arbetet avslutas med tankar kring i vilken riktning ett utvecklingsarbete bör ta.

Utgångspunkterna för arbetet

- Mängden styrdokument i en kommun, ett landsting eller en region ökar och det är inte ovanligt att de också är motsägelsefulla. Efter mönster i annan lagstiftning kan det därför vara en fördel att skapa incitament som framtvingar en samlad översyn minst en gång per mandatperiod av samtliga styrdokument. Det kan vara delegationsordningar, reglementen och andra centrala policydokument, som tar sikte på kommunens styrning och ledning och ansvarsfördelningen.
- Uppdraget som ordförande i kommun-, landsting- eller regionstyrelsen är central. Kommunallagens regler på detta område ger idag inte något stöd för förutsättningarna för att utveckla det politiska ledarskapet. Kommunallagen kan ge bättre formella förutsättningar för att stimulera utvecklingsarbete kopplat just till politiskt ledarskap.
- Med ett tydligt politiskt ledarskap skapas förutsättningar för att bättre utveckla förhållandet mellan styrelsens ordförande och den ledande tjänstemannen. Detta kan stödjas genom tydliga utvecklade spelregler. Sådana kan exempelvis ta sikte på en möjlighet att ålägga den ledande tjänstemannen skyldighet att ta vissa initiativ eller särskilt utpekade ansvar i olika avseenden, som exempelvis i fråga om olika formella aspekter på ett förslags beredning.

Det kollektiva ansvaret och ledarskapet

Det ledarskap som delas mellan den politiska nivån och den professionella sakens formaliserade spelregler. Kommunallagen reglerar enbart den politiska nivån och vilar på utgångspunkten att det är ett kollektivt politiskt ansvar att leda och styra en kommun, ett landsting eller en region. Ledarskapsfrågan adresseras inte alls. Genom att erkänna det politiska ledarskapets betydelse och ge det en plats i lagstiftningen stärks förutsättningarna för systematiskt utvecklingsarbete och ledarskapsträning. I rapporten lanseras därför idén om en utvecklad legal grund för det politiska ledarskapet, för att på så sätt möta behovet av att underlätta, stimulera och utveckla former för politikerstöd på detta område.

En formaliserad ordföranderoll

En formalisering av ordförandens roll skulle spegla verkligheten på ett bättre sätt än dagens reglering av ordförandens roll och uppgifter. En sådan formalisering skulle också tjäna ett annat syfte – den skulle kunna användas som grund för att sätta ramar för det nödvändiga samspelet mellan ordföranden och förvaltningsledningen. I rapporten lämnas förslag på hur ett sådant ordförandemandat skulle kunna utformas – vilket sammanfattningsvis handlar om att tydliggöra styrelsens utrymme att ge ordföranden mandat att utveckla ramarna för den ledande tjänstemannen.

Spelregler för samspelet

Mer formaliserade spelregler ger en grund för att utveckla förutsättningarna för det politiska ledarskapet, för tjänstemännens ledarskap och för samspelet däremellan. Klara och kända spelregler ger också bättre transparens - den som betraktar den kommunala organisationen utifrån får därmed en bättre insyn i ansvars- och uppgiftsfördelningen. Sådana spelregler måste utgå från de förhållanden som råder i varje enskild organisation. Det framstår därför som närmast kontraproduktivt att söka normera sådana spelregler till sitt innehåll. Däremot kan stödjande bestämmelser kring formerna för att utveckla spelregler vara mycket viktiga till stöd för utvecklingsarbetet.

Den ledande tjänstemannen

I sådana ramar – eller spelregler – skapas ett utrymme för att utveckla det samlade mandatet som lämnas till den ledande tjänstemannen. Det kan se olika ut – men det finns exempel på kommuner som vill ge den ledande tjänstemannen ett tydligare ansvar för den formella delen av de beredningsunderlag som läggs fram för politisk beredning. Det finns t.o.m. exempel på att viss initiativskyldighet lagts på den ledande tjänstemannen; det handlar då företrädesvis om att klargöra ekonomiska eller juridiska förutsättningar i de beslutsunderlag som läggs fram. Om en sådan initiativskyldighet ska kunna komma till generell användning behövs dock en tydligare rättslig grund.

Valbarhet och delegationsregler

I lagstiftningen finns bara enstaka bestämmelser som rör förhållandet mellan den politiska nivån och de anställda; dels finns ett valbarhetshinder som innebär att den högste tjänstemannen inte är valbar för politiska uppdrag, dels finns det generellt utformade bestämmelser kring förutsättningarna för delegation av beslutanderätt. I rapporten framhålls att delegationsreglerna behöver moderniseras och särskilt framhålls att förutsättningarna för vidaredelegation behöver utvecklas. Detsamma gäller gränsen mellan vad som utgör beslut i formell mening och vad som är av mer verkställande karaktär. Den gränsdragningen är idag oklar och svår att tillämpa.

En rambestämmelse om spelregler

En bärande tanke är att det behövs incitament för att skapa tydliga grunder för ansvarsfördelningen – och det behövs. Samtidigt behåller en sådan ordning utrymme för de skillnader som den lokala nivån behöver för att hantera sina skilda traditioner, arbetsformer och behov. För att klara det kan det vara värt att ta ställning till om någon form av stödbestämmelser skulle kunna bidra till ett brett utvecklingsarbete.

Utvecklingslinjer att diskutera

Rapporten syftar till att pröva möjliga utvecklingslinjer och innehåller följande förslag.

- En i lag mer utmejslad roll för ordföranden som syftar till att stärka grunden för det politiska ledarskapet och dess utvecklingsförutsättningar.
- Ett krav på en översyn av samtliga styrningsdokument minst en gång per mandatperiod i syfte att skapa en stödjande processregel.
- Ett mandat för ordföranden att sätta de spelregler som behövs för förvaltningen.
- En formalisering av den ledande tjänstemannens skyldighet att ta initiativ i vissa ärenden och ansvar även för beredning av ärenden i syfte att stärka ledningsfunktionen på förvaltningsnivå.

Inledning

1.1 Ansvar, uppdrag och samspel – en prioriterad fråga

En av 2011 och 2012 års prioriterade frågor handlar om fördelning av uppdrag, ansvar och samspel mellan ledande politiker och chefstjänstemän i kommuner, landsting och regioner. Under 2011 har arbetet varit inriktat på att synliggöra de rättsliga förutsättningarnas betydelse i sammanhanget och att lyfta fram framgångsfaktorer bakom ett väl fungerande samspel. Arbetet fortsätter under 2012, bl.a. med metodutveckling.

Kommuner, landsting och regioner står inför stora utmaningar. För att möta dessa krävs effektivitet och förmåga till förnyelse. I detta spelar en fungerande ansvarsfördelning och ett bra samspel mellan ledande politiker och chefstjänstemän en betydelsefull roll. Samspelets betydelse lyfts också fram i olika sammanhang, exempelvis i ”Öppna Jämförelser” där ett väl fungerande samspel utpekats som en central förklaring till varför vissa lyckas bättre än andra när det gäller kvalitet och effektivitet inom skolan, äldreomsorgen och stödet till utsatta barn.

De flesta kommuner, landsting och regioner lägger ner ett stort arbete med att tydliggöra uppdragen och skapa ett bra samspel. Arbetet bedrivs med fokus på förhållandet mellan ordföranden och den ledande tjänstemannen. Kommuner, landsting och regioner har de senaste tjugo åren utvecklat sina styrformer för att möta tidens krav. Det rättsliga ramverket – kommunallagen – har däremot inte följt med i den utvecklingen. Frågan är om inte utvecklingen av praktik och juridik borde ”gå i takt” så att vi med utgångspunkt från ändamålsenliga och moderna rättsliga förutsättningar kan möta morgondagens utmaningar.

Hur ansvaret ska fördelas kan bara avgöras med utgångspunkt från varje kommuns, landstings och regions unika förutsättning – men spelregler som stödjer utvecklingen av det lokala arbetet kan bidra till ett väl fungerande samspel. Strukturella incitament av detta slag kan användas olika, beroende på i vilken miljö de används. Både goda exemplen och juridiska spelregler kan behöva utvecklas och användas.

1.2 Förändrade krav

1.2.1 Komplexiteten ökar

Många omständigheter har bidragit till en ökad komplexitet. Utan att göra anspråk på vare sig fullständighet eller djup kan det vara värt att här sätta ljuset på några faktorer av betydelse.

Kommuner, landsting och regioner är inte längre ensamma aktörer på välfärdsområdet. Utvecklingen går mot att den lokala och regionala nivån istället intar en roll som huvudfinansiärer med ett mer sammansatt uppdrag. Idag är den lokala och regionala nivån både leverantörer av välfärdstjänster tillsammans med andra aktörer – och samtidigt ansvariga för finansieringen. Det ställer höga krav på organisation och styrning. Helhetsperspektivet utvidgas och den politiska vardagen handlar om att hantera svåra frågor som kräver både tillit och öppenhet. Sammantaget har också kravet på snabbhet ökat. Det ökar i sin tur trycket på tydliga mandat att handla.

De demografiska förändringarna är betydande och de utmanar. Antalet äldre ökar, de som är i arbetsför ålder blir relativt sett färre. Behov av välfärdstjänster ökar – och blir dyrare. Samtidigt ser vi en snabb teknisk utveckling, vilket i sig är av godo. Vi behöver skapa förutsättningar för att utnyttja teknikvinsterna optimalt.

En annan fråga rör strukturomvandlingen. I delar av landet ser vi en fortsatt minskning av antalet invånare. I våra storstadsområden är inflyttningstrycket fortsatt högt. På många håll i landet krävs ett starkt fokus på att ortens utvecklingsfrågor. Detta ställer krav på ledarskap på alla nivåer.

1.2.2 Demokratin står inför utmaningar

I vårt demokratiska system är kommuner, landsting och regioner centrala aktörer. Det är därför självklart att värna om öppenhet och tillgänglighet i förvaltningen. Det måste också präglade vårt förhållningssätt till ledningsfrågorna både på den politiska nivån och i förvaltningen. Transparens är viktigt och vi måste värna förutsättningarna för en god insyn av hänsyn till den inre effektiviteten – och till hur den lokala och regionala nivån förstås av medborgarna.

1.2.3 Ett ledarskap i tiden

I ett längre historiskt perspektiv kan vi konstatera att den politiska ledningsuppgiften idag ser helt annorlunda ut. Vi har gjort en lång resa från den tid då kommunalnämndens ordförande förvarade kommunkassan på gården som han brukade. I dag förvaltar vissa kommuner, landsting och regioner miljardbe-
lopp. Vår sektor svarar för välfärdspolitikens helt centrala delar liksom för den tekniska service och infrastruktur vi behöver.

Kommuners, landstings och regioners rättsliga förutsättningar vilar ännu stadigt på den historiska utgångspunkten i 1862 års kommunalförordningar – det är bara den politiska nivån som behöver beskrivas – och då bara i termer av kollektiv; fullmäktige, styrelse och nämnder.

Uppdraget som ordförande i styrelsen har stegvis fyllts ut och utvecklats till en ledningsuppgift av en helt annan dignitet än vad den historiskt sett varit. Uppdraget som ledande politiker har också professionaliserats. En betydande andel av landets ledande politiker är heltidsarvoderade. Det har förändrat politiken – men det har också betydelse för den roll som heltidsengagerade politiker har. Det politiska ledarskapet har en central roll för kommunen, landstinget eller regionen och lyfts ständigt fram som en framgångsfaktor.

Uppdraget som ledande tjänsteman har också förändrats. Det finns belägg för förekomsten av en ”förste kommunalkamrer” – en ämbetsman redan 1862 – men tjänstemän har aldrig funnits i kommunallagen. Det kan synas en smula paradoxalt, särskilt som den kommunala och regionala sektorns uppgifter idag fullgörs av en miljon anställda i kommuner och landsting. Det ställer självklart mycket höga krav på ledarskap också på tjänstemannanivån eftersom ett gott ledarskap är en nyckel till det engagerade medarbetarskap som behövs för att utveckla verksamheterna i linje med ständigt ökande krav på service av god kvalitet.

En förutsättning för välfärden är att det finns bra chefer och ledare i kommuner, landsting och regioner, det är alla överens om. För att verkställa de politiska besluten är den politiska nivån beroende av ett gott ledarskap i verksamheten. Ett sådant ledarskap måste självklart ha en djup förståelse för hur en politiskt styrd organisation fungerar, men förutsätter också självständighet.

1.3 Arbetets inriktning och upplägg

1.3.1 Frågeställningar

Två frågor har stått i fokus för arbetet. Den ena tar sikte på om vi har det regelverk vi behöver för att ge den politiska ledningen och chefstjänstemännen ett tillräckligt stöd när det gäller fördelningen av ansvar och befogenheter. Kan vi utveckla de rättsliga grunderna för våra styrsystem, kan vi ta stöd av hur ansvarsfördelningen regleras i andra system – exempelvis i aktiebolagsrätten eller hos våra nordiska grannar? Den första delen av den prioriterade frågan om ansvar och samspel tar därför sikte på de rättsliga förutsättningarna i ledningshänseende.

Vi kan konstatera att kommuner, landsting och regioner de senaste tjugofem åren har utvecklat sina styrformer. Det rättsliga ramverket – kommunallagen – har däremot i sparsam utsträckning följt med i den utvecklingen. En grundläggande utgångspunkt för god förvaltning i en rättsstat är att förvaltningens regelverk speglar och stödjer verkligheten. Vid tiden för kommunallagens tillkomst

var utvecklingen mot en långt driven målstyrning ännu i sin linda. Synen på beslutsfattande och delegation präglades av detaljstyrning. Förhållandet mellan den politiska ledningen och tjänstemannanivån styrdes av samma synsätt. Som exempel kan nämnas att uppdraget för ordförande är oreglerat, delegationsreglerna upplevs som stelbenta, det är rättsligt oklart vad som gäller i verkställighet och löpande förvaltning

Fungerande ansvarsfördelning och ett bra samspel mellan ledande politiker och chefstjänstemän är en förutsättning för att lösa uppgiften på lokal och regional nivå. Den andra uppgiften har därför varit att identifiera framgångsfaktorer och samla goda exempel där man lyckats med uppgiften att förbättra samspelet. Med dessa båda utgångspunkter är avsikten att lägga grunden för en diskussion om förutsättningarna för ett utvecklingsarbete som rör grunderna för samspelet mellan den politiska nivån och tjänstemannaledningen i kommuner, landsting och regioner.

1.3.2 Arbetets upplägg

Arbetet med att analysera och beskriva uppgiftsfördelningen i gränssnittet mellan den politiska nivån och tjänstemannaledningen måste utgå från olika perspektiv.

En grundläggande utgångspunkt ligger naturligtvis i det faktiska ansvarsutkrävandet, men lika viktiga ytor där politisk ledning och tjänstemannaledning möts finns i ansvaret för kommunens styr- och ledningssystem, för beredningsunderlagen, för myndighetsutövningen, och ansvaret för kompetensförsörjning.



Med utgångspunkt från den inledande beskrivning av dagens rättsliga förutsättningar som redovisas i kapitel 2 har en rad samtal och möten med ledande politiker och tjänstemän förts. I det arbetet har många röster kommit till tals. Dialogen kring synen på samspelet och uppgiftsfördelningen har förts med utgångspunkt från funktionsfördelningen i figuren och har förts öppet och förutsättningslöst. Syftet har varit att ta reda på hur ansvar och samspel fungerar och detta sammanfattas i kap 3, som beskriver hur det lokala arbetet fungerar idag. Det har även gett möjliga utvecklingsspår med utgångspunkt från de utblickar mot andra system som redovisas i kapitel 4. De ligger även som grund för kapitel 5 som avslutningsvis handlar om förslag till hur förutsättningarna för ansvar och uppdrag kan utvecklas.

Rättsliga förutsättningar

2.1 Ledningsuppgiftens reglering

Kommunallagens regler för beslutsfattandet i kommuner, landsting och regioner utgår från den politiska organisationen, men stannar i princip också där. Något förenklat kan man säga att kommunallagen bara känner den politiska nivån. Ledningsfrågorna har – milt uttryckt – inte getts någon framträdande plats.

När det gäller den politiska ledningen pekar kommunallagen på styrelsen, som getts en central roll dock utan att vara överordnad andra nämnder.

Ledningsfunktionerna inom den politiska nivån – och inom styrelsen – är sparsamt beskrivna. En ordförandes formella uppgifter är begränsade – se mer om detta nedan. Det faktiska mandat som ligger i uppgiften att leda styrelsen – eller nämnderna – har ingen tydlig grund i lagstiftningen. Kommunalråd saknar helt formell status och omnämns över huvud taget inte i kommunallagen.

Ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån och tjänstemannanivån regleras inte alls. Den betraktas som en samarbetsfråga av intern karaktär. I denna interna och oreglerade fördelning är det styrelsen som har makten över den ledande tjänstemannens anställning, medan uppgiften att driva verksamheten och verkställa den politiska ledningens intentioner ligger på tjänstemannanivå.

I detta kapitel avser vi att till att börja med att redovisa de rättsliga ramarna för ordförande, kommunalråd och ledande tjänstmän för att därefter beskriva utrymmet enligt kommunallagen för att delegera beslutanderätt och andra arbetsuppgifter samt ansvarsfrågor ur olika perspektiv.

2.1.1 Ordföranden i styrelse och nämnder

Utgångspunkten i kommunallagen är att de förtroendevaldas beslutsfattande och verksamhetsansvar är kollektivt. Detta beror på att de förtroendevalda är avsedda att (direkt eller indirekt) representera de kommunmedlemmar som valt dem och att olika åsiktsriktningar av naturliga skäl bara kan företrädas i organ som består av flera representanter. Detta påverkar naturligtvis diskussionen om ansvarsfördelningen mellan de ledande politikerna och tjänstemännen.

Man måste också beakta att även om utgångspunkten är det kollektiva ansvaret, har de enskilda förtroendevalda i styrelse och nämnder både rättigheter och skyldigheter. Till de grundläggande skyldigheterna anses höra skyldigheten att närvara vid sammanträden och att delta i beslutsfattandet. I detta ligger också skyldigheten att förbereda sig och att sätta sig in i ärendena inför sammanträdet¹. Till rättigheterna hör bl.a. möjligheten att avstå från att delta i omröstning eller beslut (4 kap. 20 § KL) och rätten att väcka ärende i styrelsen/nämnden (4 kap. 17 § KL). De enskilda förtroendevaldas individuella ansvar för styrelsens/nämndens verksamhet är dock inte glasklart i alla delar. Den historiska bakgrunden är att de förtroendevalda i landskommunerna skött alla uppgifter, oavsett om det handlat om ärendeberedning, beslutanderätt, förvaltning eller verkställighet. Kommunallagen präglas fortfarande av denna föreställning. I den juridiska litteraturen har det därför uttalats att det ankommer på den enskilde förtroendevalde att se till att ärendena blir tillfredsställande utredda och att själv ta initiativ om det brister. Här kan inflikas att det inte finns något formellt beredningskrav för kommunstyrelsen och nämnderna (till skillnad mot vad som gäller för fullmäktige), fränsett sådana myndighetsärenden där förvaltningslagen är tillämplig, men att brister i beredning och beslutsfattande kan föranleda revisionskritik. Samtidigt har det vid rättsliga bedömningar, bl.a. i en del JO-ärenden, konstaterats att en enskild förtroendevald inte har rätt att agera helt på eget bevåg och att de – åtminstone inom specialreglerade områden, såsom socialtjänst – bör avstå från att göra undersökningar på egen hand och att enskilda förtroendevalda inte bara i den egenskapen med automatik har fri tillgång till t.ex. sekretessbelagda handlingar. Den enskilde förtroendevalde har däremot möjlighet att väcka frågan i nämnden/styrelsen för att på det sättet få nämndens mandat att vidta olika åtgärder.²

Det råder dock ingen tvekan om att ordföranden har uppgifter och ansvar som sträcker sig längre än vad som gäller för övriga ledamöter. Kommunaldemokratiberedningen³ noterade att ordförandens inåtriktade uppgift och kontroll över att förvaltningen arbetar efter nämndens/styrelsens intentioner blivit alltmer betydelsefull, samtidigt som också den utåtriktade funktionen mot allmänheten och massmedierna ökat i betydelse. Utredningen uttalade därför bl.a. att det var önskvärt att ordföranden var engagerad på hel- eller deltid och inte bara var fritidspolitiker. Utvecklingen har sedan också gått mot allt fler hel- eller deltidssysselsatta politiker i kommuner, landsting och regioner.

¹ Se härom bl.a. Demokratiberedningens principbetänkande SOU 1985:29, Principer för en ny kommunallag s. 72.

² Se om dessa frågor bl.a. JO 1978/79 s. 163, JO 1980/81 s. 268 och JO 1994/95 s. 500 och RÅ 1982 ref 34.

³ SOU 1975:41 s. 173

Ser man till kommunallagen är det dock främst de interna uppgifterna som regleras. Bestämmelserna i kommunallagen av ordförandens uppgifter och ansvar tar framförallt sikte på ordförandens roll före, vid och efter sammanträde med nämnden/styrelsen. Redan denna roll ger ordföranden en särställning som kan ha betydelse både för hans eller hennes politiska och juridiska ansvar och kan påverka förhållandet till tjänstemannaorganisationen.

Ordföranden har en självständig rätt att påkalla sammanträde med nämnden/styrelsen om han anser att det behövs utöver det som nämnden/styrelsen bestämt om sammanträden (6 kap. 18 § andra stycket KL).⁴

Till skillnad mot i fullmäktige finns inga regler i KL om kallelse och kungörelse inför sammanträde i styrelse och nämnder. Som nämnts finns inga lagregler om ärendeberedningen i styrelse/nämnder och följaktligen inte heller om handlingar till sammanträden i styrelse/nämnder. Sådana bestämmelser finns dock regelmässigt i reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna. Enligt ”normalförslaget” till reglemente⁵ ansvarar ordföranden för kallelsen till sammanträdena. Där anges också tidsfrister och form för kallelsen (§ 16). Enligt normalförslaget bör kallelsen åtföljas av föredragningslista med tillhörande handlingar. Enligt reglementet brukar det alltså i första hand vara ordföranden som råder över det beredningsunderlag styrelsen/nämnden får. Det ska dock sägas att styrelsen/nämnden har möjlighet att besluta om kompletterande utredning eller om bordläggning av ärendet, för att man ska få fylligare beslutsunderlag eller bättre möjlighet att sätta sig in i ärendet. Ordföranden leder sedan sammanträdet och ansvarar för att protokoll förs (6 kap 30 § jämfört med 5 kap. 57-62 §§ KL).

I reglementet, brukar ordförandens uppgifter utåt och inåt preciseras ytterligare i förhållande till det som står direkt i kommunallagen. Enligt § 17 i normalförslaget åligger det KSO att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens medelsförvaltning, att med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt effektiviteten i verksamheten och ta initiativ i dessa frågor, att främja samverkan mellan KS och kommunens övriga nämnder samt att representera KS vid uppvaktningar hos myndigheter, konferenser och sammanträden om inte KS bestämmer annat i ett särskilt fall. I sammanhanget kan nämnas att äldre underlag för reglementen även innehöll bestämmelser bl.a. om ordförandens tillgänglighet för allmänheten, övriga förtroendevalda och tjänstemän.

⁴ Detta gäller även om ordföranden kallar till sammanträde som ligger mycket nära tid för sammanträde som nämnden bestämt (RÅ 1980 Ab 69)

⁵ Svenska Kommunförbundets förslag till reglemente för kommunstyrelsen och riktlinjer för övriga nämnder (1992).

Också i förhållande till fullmäktige har ordföranden i styrelse och nämnder en viss särställning. I arbetsordningen för fullmäktige brukar regelmässigt anges att ordförandena i styrelse och nämnder har yttranderätt i fullmäktige (5 kap. 21 § KL). Enligt 5 kap. 22 § har bl.a. ordförande och vice ordförande i styrelse och nämnder skyldighet att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden om fullmäktige begär det och hinder inte möter enligt lag. Denna bestämmelse kan sägas knyta an till nämndernas skyldighet att redovisa hur de fullgjort de uppdrag som delegerats till dem eller hur de utnyttjat de finansbemyndiganden fullmäktige kan ha gett dem (3 kap. 15 § KL). Härtill kommer att ledamöter i fullmäktige har rätt att rikta en interpellation eller fråga till ordföranden i en nämnd (5 kap. 52 och 54 §§ KL).

Av det sagda framgår att ordföranden både enligt lag samt som regel enligt reglementet har en särställning i förhållande till övriga ledamöter i styrelse och nämnder. I den juridiska litteraturen har uttalats att detta också i vissa fall kan få betydelse för fördelningen av det politiska, revisionella och juridiska ansvaret mellan ordföranden och övriga ledamöter eller mellan ordföranden och tjänstemännen⁶.

Ordförandens uppgifter och ansvar påverkas naturligtvis också av i vilken utsträckning styrelsen/nämnden delegerat beslutanderätt till ordföranden. Ser man till de lagliga ramarna kan dock konstateras att utrymmet för delegering av beslutanderätt enligt bestämmelserna i kommunallagen inte påverkas av vem som är mottagare av delegationen. I ett avseende har ordföranden även här en särställning. När det gäller möjligheten att delegera beslutanderätt i brådskande ärenden, nämns ordföranden särskilt, låt vara att lagen även möjliggör att sådan beslutanderätt delegeras till annan ledamot (6 kap. 33 § KL). En sådan delegation kan villkoras av att samråd hålls med t.ex. minoritetsföreträdare eller på annat sätt.

I reglementet brukar regelmässigt finnas bestämmelser om undertecknande av styrelsens/nämndens handlingar. En vanlig ordning är att den uppgiften ligger på ordföranden, men kontrasignation av en anställd. Undertecknandet utgör närmast en verkställighetsfråga, och utgör inte utövande av någon självständig beslutsmakt. Blandad delegering – förtroendevald och tjänstman i förening – är inte tillåten enligt gällande regler.

Därutöver kan ordföranden i intern arbetsordning eller i andra instruktioner från styrelsen/nämnden ges ansvar för särskilda uppgifter.

⁶ Riberdahl och Björkman – Det kommunala förtroendeuppdraget, 1996, s. 101.

2.1.2 Kommunalråd

Begreppen kommunalråd eller landstingsråd förekommer inte i kommunallagen – däremot finns för Stockholms stad särregler om borgarråd (se 4 kap. 24-29 §§ KL).

Förtroendevalda som på heltid eller i varje fall under en stor del av sin arbetstid ägnar sig åt sitt förtroendeuppdrag har ofta titeln kommunalråd eller liknande. Den här typen av uppdrag syftar till att behålla ett starkt politiskt inflytande över de annars alltmer professionaliserade förvaltningarna. Förtroendeuppdragsutredningen pekade bl.a. på att de heltidsengagerade kunde skapa kontinuitet i den politiska styrningen, hålla ihop de förtroendevaldas arbete samt i komplicerade majoritetsförhållanden skapa förhandlingslösningar.⁷ Det senaste utredningsarbetet på området⁸ utvecklar idén om att införa begreppet kommunalråd i kommunallagen.

Formellt sett skiljer dock kommunallagen inte på heltidspolitiker och fritidspolitiker i annat avseende än när det gäller rätten till ersättning för förlopad arbetsinkomst m.m. (se 4 kap. 12 § KL).⁹ Kommunal- och landstingsråd har alltså i den egenskapen inga andra befogenheter enligt kommunallagen än övriga ledamöter har eller som följer med deras uppdrag, t.ex. som ordförande. Det finns dock några bestämmelser i KL som har viss betydelse för kommunal- och landstingsråden.

Enligt 4 kap. 23 § KL får fullmäktige besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en nämnd ska få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna, dock inte i besluten. Han eller hon kan också ges rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Bestämmelser om kommunal- och landstingsråds närvaro- och yttranderätt finns regelmässigt i reglementet. Och enligt 5 kap. 52 § KL får fullmäktige bestämma att en interpellation får riktas även till övriga förtroendevalda, t.ex. förtroendevalda med övergripande ansvar utan att vara ordförande, såsom kommunal- och landstingsråd.

I övrigt saknar kommunallagen regler om kommunal-, landstings- och regionrådets ställning. Från rättslig synpunkt blir deras uppdrag därför beroende av i vilken utsträckning styrelsen delegerar beslutanderätt till dem eller tilldelar dem andra arbetsuppgifter.

⁷ SOU 1989:108 s. 50-51

⁸ SOU 2012:30, Vital kommunal demokrati 145 ff.

⁹ Frågan om lagreglering av kommunal- och landstingsrådets ställning diskuterades dock i förarbetena till kommunallagen, se bl.a. KU 1976/77:25 s. 26 ff., Demokratiutredningen, SOU 1985:29, s. 66 ff., Kommunallagsgruppens betänkande Ds 1988:52 s. 96 ff., Kommunallagskommitténs betänkandet SOU 1990:24 s. 91-92 samt prop. 1990/91:117 s. 58-59.

2.1.3 Tjänstemannaledningen

Ledningsfunktionen på tjänstemannanivå berörs bara i två avseenden i kommunallagen.

I en bestämmelse ges den ledande tjänstemannen – och övriga förvaltningschefer – möjlighet att fördela beslutanderätt i förvaltningen (s.k. vidaredelegering). När det gäller att flytta beslutanderätt från den politiska nivån till förvaltningen bygger den svenska modellen på att det är uppgifter – inte ansvar – som delegeras till de anställda. Allt ansvar – också för sammansatta verksamhetsprocesser som exempelvis rening av kommunens dricksvatten – stannar på den politiska nivån. Samtidigt har vi utvecklat styrsystem som bygger på att renodlade verksamhetsfrågor inte hanteras politiskt. Det kan därför finnas skäl att fundera över hur avsaknaden av reglering av de anställdas ansvar ter sig i ett medborgarperspektiv.

I en annan bestämmelse slås fast att den ledande tjänstemannen i en kommun inte är valbar till något kommunalt förtroendeuppdrag i kommunen¹⁰. Bakgrunden till detta valbarhetshinder är att det ansetts nödvändigt att göra en tydlig åtskillnad mellan det politiska beslutsfattandet och den verkställande nivån. Avsikten är att markera vikten av att rollen som politiker inte sammanblandas med tjänstemannarollen.

¹⁰ Av 4 kap. 6 § KL framgår följande: ”Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar. Den som är chef för en förvaltning om hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.”

2. 2 Ledningsuppgiften och ansvarsutkrävande

I första hand är det förstås kommunerna, landstinget eller regionerna som juridiska personer som ansvarar för sina respektive verksamheter. Men också för enskilda förtroendevalda och – i viss utsträckning – tjänstemän kan ett personligt ansvar komma ifråga under vissa förutsättningar. Det gäller kanske framförallt de ledande politikerna och tjänstemännen. Att leda en verksamhet är att ta ett helhetsansvar för verksamheten vilket kan påverka ansvarsutkrävandet. Man brukar skilja på det politiska ansvaret och det juridiska ansvaret.

- **Politiskt ansvar:** Det renodlade politiska ansvaret omfattar av naturliga skäl bara de förtroendevalda och utkrävs av den politiska nivån – av väljarna eller av det enskilda partiet vid valet.
- Det **ekonomiska ansvaret** är ett ansvar för ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning. Det är ett i grunden politiskt ansvar, men det faktiska ansvaret för löpande drift och resultatpåverkande prioriteringar vilar naturligt på dem som driver verksamheten. Inom ramen för det ekonomiska ansvaret ryms också ett visst skadeståndsansvar som i huvudsak utkrävs av kommunen och bara rent teoretiskt av de förtroendevalda eller tjänstemännen.
- **Revisionsansvar:** Revisionsansvaret är antingen kollektivt, dvs. avser styrelsen/nämnden i dess helhet, eller individuellt, dvs. riktat mot en enskild förtroendevald (9 kap. 15 § KL). Det sistnämnda kan dock bara förekomma undantagsvis i särpräglade situationer. Revisionsansvaret omfattar bara de förtroendevalda, inte tjänstemän. Vägrad ansvarsfrihet möjliggör för fullmäktige att entlediga en eller flera förtroendevalda (4 kap. 10 § KL) och håller dörren öppen för eventuella skadeståndskrav mot dem (se 9 kap. 16 § KL). Revisionsansvaret utkrävs av den politiska nivån – av fullmäktige –, men måste grundas på sakliga skäl.
- **Straffansvar:** Den som gör sig skyldig till brott vid utövandet av förtroendeuppdrag eller i tjänsten, omfattas förstås liksom vanliga medborgare av gällande straffrättsliga regler. För offentlig verksamhet kan särskilda straffrättsliga regler komma ifråga, såsom tjänstefelsansvar (vid myndighetsutövning), mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvaret är i vissa fall knutet till ledningsfunktionen eller verksamhetsansvaret, där också underlåtenhet att vidta åtgärder kan vara straffbelagda. Exempel på detta är tjänstefelsansvaret, ansvaret för arbetsmiljöbrott och verksamhetsutövarens ansvar enligt miljöbalken. Sådant ansvar kan, beroende på förhållandena, utkrävas både av förtroendevalda och av tjänstemän.

- **Skadeståndsansvar:** Förtroendevalda och tjänstemän kan drabbas av personligt skadeståndsansvar bl.a. om de genom uppsåt eller vårdslöshet orsakar skada för huvudmannen (kommunen, landstinget eller regionen) eller för tredje man. I förhållande till de förtroendevalda är frågan om ansvarsfrihet avgörande för möjligheten att kräva skadestånd. I praktiken är möjligheten att kräva skadestånd direkt av förtroendevalda eller tjänstemän mycket begränsad. För skada som en arbetstagare – varmed enligt förarbetena jämställs förtroendevalda – vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han eller hon ansvarig bara i den mån *synnerliga skäl* föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen).
- **Arbetsrättsligt ansvar:** Med arbetsrättsligt ansvar kan avses det ansvar arbetsgivare har för arbetsmiljön och i övrigt för sina anställda. Det ansvaret ligger i grunden på den styrelse eller nämnd som är ansvarig för verksamheten, dvs. kollektivt på de förtroendevalda, men kan delegeras t.ex. till chefer på olika nivåer. Med arbetsrättsligt ansvar kan också avses åtgärder som arbetsgivare kan vidta mot en anställd, t.ex. avsked, uppsägning, varning, avstängning eller disciplinärt ansvar. Sådana åtgärder kan av naturliga skäl inte riktas mot förtroendevalda.

2.3 Det egentliga beslutsfattandet

Allt kommunalt beslutsfattande härleds från fullmäktige och förs vidare till styrelsen eller till någon nämnd genom reglementet eller genom särskilda beslut av fullmäktige. I reglementet fördelas ansvaret i den politiska beslutsorganisationen¹¹. Varje organ fördelar därefter beslutanderätten inom sitt ansvarsområde genom sin delegationsordning. Genom denna och genom enskilda beslut förs sedan uppgiften att på nämndens vägnar besluta vidare ut i den kommunala förvaltningen till utskott, enskilda förtroendevalda eller anställda. Beslut som fattats på delegation gäller så snart de fattats och kan inte i efterhand ändras av nämnden. För att ett delegationsbeslut ska bli kommunalrättsligt korrekt krävs att beslutet anmäls till nämnden.

Ramarna för det kommunalrättsliga beslutsfattandet i formell mening är tydliga. Till det kommer den stora mängd åtgärder som innebär maktutövning, men som inte utgör beslut i kommunalrättslig mening. Det är alla de åtgärder som rymms i begreppen förvaltning och verkställighet och som regelmässigt ligger på de anställda¹². Här stöter vi också på skillnaden mellan teori och praktik.

¹¹ Enligt 6 kap. 32 § KL ska fullmäktige utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

¹² Enligt 3 kap. 13 § KL beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i ärenden som de enligt lag eller annan författning ska handha. De beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Enligt 3 kap. 14 § KL ankommer det vidare på nämnderna att bereda fullmäktiges ärenden och att ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs. Av 6 kap. 7 § KL framgår också att nämnderna har ansvar för sin verksamhet och ska se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

I strikt rättslig mening är verkställighet bara sådana åtgärder som inte innehåller några självständiga överväganden (se vidare avsnitt 2.4.3 Delegation och verkställighet). Med ökad målstyrning, decentralisering och en anpassning till mer marknadsliknande arbetsformer fungerar inte en så strikt bestämning av vad som är verkställighet. Gränsen mellan formellt kommunalrättsligt beslutsfattande och verkställighet har därför med nödvändighet förskjutits så att fler och fler åtgärder numera hänförs till ren verkställighet. Den utvecklingen förutsågs visserligen redan när nuvarande kommunallag tillkom, men vad detta faktiskt kommit att innebära diskuteras sällan¹³.

Både på den högsta ledningsnivån i en kommunal förvaltning och bland de anställda i övrigt görs mycket som varken utgör delegation och verkställighet, men som ändå har en stor betydelse för verksamhetens utfall. Många operativa beslut – också en del mycket stora sådana – hanteras av tjänstemannaledningen. Den politiska ledningen och tjänstemannaledningen i det rent kommunalrättsliga systemet kan med fog uppleva viss osäkerhet kring hur ansvar och befogenheter förhåller till givna mandat, uppsatta mål och ansvarsutkrävandet.

2.3.1 Beredningsunderlagen m.m.

Underlagen för styrelsen och nämndernas beslut handläggs regelmässigt av tjänstemannaförvaltningen och ska – med utgångspunkt från regeringsformens allmänna krav på saklighet och opartiskhet – vara korrekta till sitt sakliga innehåll. Det är den politiska ledningens ansvar att se till att så är fallet – även om uppgiften rent faktiskt sköts av förvaltningen.

I den mån kommundirektören eller motsvarande är föredragande i de ärenden som läggs fram för styrelsen är kommundirektören informellt ansvarig för beredningsunderlagets kvalitet och sakliga korrekthet. I uppgiften att ta fram beredningsunderlag ligger inte med automatik någon initiativrätt/skyldighet.

Vid beslutsfattande i styrelse, nämnd eller utskott har enskilda förtroendevalda som deltagit i avgörandet rätt att reservera sig mot beslutet (4 kap. 22 § KL). För statliga myndigheter gäller att inte bara den som deltar i avgörandet – vid gemensamt beslutsfattande – får reservera sig mot beslutet genom att låta anteckna avvikande mening. Sådan rätt har också föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (19 § förvaltningslagen). Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i kommunallagen. Tjänstemän som är föredragande i beslut som fattas av styrelse eller nämnd i kommuner, landsting eller regioner har alltså ingen laglig rätt att reservera sig mot beslutet eller att få sin mening antecknad till protokollet.

¹³ Proposition 1990/91:117 Ny kommunallag, s 88-89 och 102-103 och 204.

2.3.2 Myndighetsutövning

Allt en myndighet sysslar med är inte myndighetsutövning i rättslig mening. Bara vissa typer av beslutsfattande eller handlande faller in under det offentlighetsrättsliga begreppet myndighetsutövning. Vad som ska betraktas som myndighetsutövning är inte självklart – begreppet saknar definition i lag. Olika förarbetsuttalanden och praxis ger dock begreppet dess innebörd idag. Med myndighetsutövning avses beslut som grundas på lag eller annan författning där en myndighet bestämmer om förmåner eller förpliktelser för enskilda¹⁴.

Till begreppet myndighetsutövning finns viktiga rättsverkningar kopplade – som t.ex. tjänstefelsansvar och utökat skadeståndsansvar.

I myndighetsrollen ställs höga krav på professionalism i en myndighets handläggning. Det innebär att samspelet mellan politiker och tjänstemän är särskilt grannliga när det gäller uppgifter som innehåller myndighetsutövning. Den politiska nivån bär det fulla ansvaret för uppgiften som sådan och den professionella nivån måste bära de nödvändiga yrkeskunskaperna.

2.4 Kommunallagens delegationsregler

2.4.1 Delegerad beslutanderätt

I 6 kap 33-34 § KL regleras möjligheterna att lämna över beslutanderätt till en eller flera förtroendevalda eller till en anställd. Delegering innebär att befogenheten att fatta beslut överlämnas – det delegerade beslutet fattas sedan på styrelsen/nämndens vägnar. Det innebär alltså att det är uppgifter som delegeras – inte ansvar. Samtidigt innebär delegeringen att delegaten får det fulla ansvaret för handläggning och beslutsfattande i de ärenden som delegationen omfattar. Om delegaten av något skäl inte anser sig kunna besluta i ärendet, måste frågan hänskjutas till den som lämnat delegationen. Den som delegerat beslutanderätten har således inte rätt att gå in och påverka beslutsfattandet hos den eller dem som fått delegationen. Däremot har den som lämnat delegationen kvar sitt övergripande ansvar för beslutsfattandet och kan därför ta tillbaka delegationen, om det skulle anses motiverat.

När det gäller vissa typer av ansvar – t.ex. arbetsmiljöansvaret – ger lagstiftningen möjlighet att under vissa förutsättningar ”delegera” ansvaret, men det finns också situationer då arbetsmiljöansvaret hamnar på den högsta politiska nivån. Här handlar det dock inte om delegation av beslutanderätt i kommunalrättslig mening, utan om att fördela (delegera) de arbetsuppgifter som ankommer på arbetsgivaren enligt arbetsmiljölagstiftningen. Med en sådan uppgiftsfördelning följer naturligtvis ett internt ansvar som också kan få bety-

¹⁴ Man hänvisar fortfarande ofta till den definition av begreppet som gavs i 1971 års förvaltningslag: ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.

delse för vem som anses straffrättsligt ansvarig för eventuella brister i arbetsmiljön.

2.4.2 Vidaredelegation

Förvaltningschefer får med stöd av 6 kap. 37 § KL vidaredelegera beslutanderätt till andra anställda. Rätten att vidaredelegera bestäms i arbetsordningen eller liknande. Normalt är det bara en person inom en nämnds verksamhetsområde, t.ex. en socialdirektör eller en fastighetschef som kan få rätten att vidaredelegera. Om en förvaltningschef betjänar flera nämnder, avgör varje nämnd för sig om vidaredelegation får förekomma inom dess område.

Möjligheten att vidaredelegera ger en förvaltningschef möjlighet att leda och fördela uppgifter i verksamheten. Som regelverket är byggt fungerar det bäst i relativt små organisationer – av 6 kap. 37 § KL följer att vidaredelegation bara kan tillämpas i ett led. Den som fått förvaltningschefens delegation att besluta i en fråga kan i sin tur inte delegera uppgiften vidare i organisationen.

2.4.3 Mer om gränsen mellan delegation eller verkställighet

När det i 1991 års kommunallag infördes bestämmelser om delegation gjordes följande överväganden (prop. 1990/91:117 sid 203).

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera.

2.4.4 Löpande förvaltning i kommunalrätten

Praktiskt sett kan en mycket stor del av kommunernas, landstingens och regionernas verksamhet antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering leder till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder kommer att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom laglighetsprövning normalt inte kan vara särskilt stort. Ett särskilt problem finns när det gäller upphandlingsområdet, där gränsen mellan beslutsfattande och verkställighet är oklar.

Det är i förhållande till det som i rättslig mening utgör löpande förvaltning/verkställighet som samspelet och ansvarsfördelningen mellan politisk ledning och tjänstemannaledning blir verkligt betydelsefullt och där behovet av klara spelregler behöver bedömas i förhållande till samhällsutvecklingen.

I sammanhanget finns det skäl att uppmärksamma att ansvarsutkrävande – vare sig det handlar om det politiska ansvaret, revisionsansvaret eller straff - och skadeståndsansvaret – kan aktualiseras lika väl till följd av åtgärder som räknas som förvaltning och verkställighet som när det gäller det egentliga beslutsfattandet.

2.5 Vad betyder ansvaret och hur bedöms det i rättspraxis?

I gränssnitten mellan den politiska nivån och chefsnivån möts de strategiskt viktiga ledningsfunktionerna. Det ligger nära till hands att tänka sig att en brist på reglering leder till oklarheter eller rent av konflikter om vem som bär ansvaret.

Inledningsvis kan konstateras att den nuvarande kommunalrättsliga regleringen inte ger något större utrymme för rättslig prövning av ansvarsfördelningen. Det finns exempel på domstolsprövningar – både i mål om laglighetsprövning och i förvaltningsbesvärsmål - som gällt felaktig eller obefintlig delegation av beslutanderätt. För det fall domstol kommer fram till att det finns sådana brister i delegationen att det överklagade beslutet ska upphävas är det dock som regel inte svårt att i efterhand ställa saken till rätta. Kommunen kan ju fatta ett nytt beslut med en korrekt delegation eller – om delegation inte varit möjlig med hänvisning till att frågan varit av principiell beskaffenhet – fatta ett nytt beslut i rätt organ.

När det gäller konflikter på ledningsnivå saknas det i princip avgöranden. Det har sin naturliga förklaring i att oklarheter i ledningsfunktionen inte låter sig lösas i domstol. Problem relaterade till ansvarsfördelningen får typiskt sett sin lösning på andra sätt – exempelvis genom att den ledande tjänstemannen får lämna sitt uppdrag.

Det är snarare inom områden med särskild reglering som frågan om brister i ansvarsfördelning kommit att belysas i rättspraxis. Arbetsmiljöområdet bjuder

flera exempel och detsamma gäller myndighetsområdet, där det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel i enstaka fall blivit föremål för domstolsprövning. Ett annat område rör ansvaret för åtgärder eller underlåtenhet som medför straffbara överträdelser av reglerna i miljöbalken, t.ex. otillåten miljöverksamhet, överskridande av utsläppsvillkor eller brott mot reglerna om områdesskydd.

Det är svårt att skapa en samlad bild av avgöranden i underrätt. Såvitt känt rör det sig dock inte om särskilt många fall. Av de fall som redovisas nedan framgår att utfallet ger ett något spretigt intryck, vilket dock ibland kan förklaras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Nedan följer ett axplock av rättsfall för att visa hur ansvarsfrågorna behandlats i domstol.

2.5.1 Några rättsfall

2.5.1.1 Både kommunalråd och förvaltningschef fälls för arbetsmiljöbrott

Göta Hovrätt har år 2006 prövat frågan om ansvar för ett kommunalråd och en förvaltningschef – och kommit fram till att de båda kunde fällas till ansvar för en dödsolycka som inträffat på en kommunal fastighet¹⁵. Omständigheterna var följande.

En man klämdes till döds under rivningen av en kommunal fastighet i Finspång. En förvaltningschef och Finspångs kommunalråd döms till dagsböter för arbetsmiljöbrott. I september 2002 lämnade kommunfullmäktige i Finspång sitt medgivande till byggnadsnämnden att riva en barack intill en skola, byggd på 1960-talet. Senare samma höst beslutade fullmäktige om en omorganisation av den kommunala förvaltningen från och med årsskiftet. Kring årsskiftet inleddes så rivningsarbetena av baracken. De utfördes av personer inom kommunens sysselsättningsenhet, en verksamhet för personer som annars haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsgivaransvaret för enheten förändrades i samband med omorganisationen.

I maj 2003 hade arbetet fortskridit så långt att barackens takstolar lossats. Detta hade dock skett utan att väggarna stagats upp. När tre personer befann sig inne i byggnaden rasade den. Två av dem hann undan medan den tredje, en 57-årig rörelsehindrad man, klämdes till döds av en vägg. Det visade sig efteråt att endast en person i arbetslaget hade tidigare erfarenhet av byggnadsarbete.

En arbetsledare, en kommunal tjänsteman samt Finspångs kommunalråd åtalades för arbetsmiljöbrott. Tingsrätten konstaterade inledningsvis att rivningsarbete är sådant farligt arbete som bland annat kräver en arbetsmiljöplan. Men en

¹⁵ Göta hovrätt 2006-12-22 B 2701-05

sådan saknades, liksom delegation av arbetsmiljöansvaret. Vidare var tillsynen av arbetsplatsen otillräcklig. Följden blev att arbetslaget från den kommunala sysselsättningsenheten gjorde fel under rivningsarbetet. Rätten fann visserligen att den pågående omorganisationen i Finspångs kommun innebar osäkerhet, men byggnadstekniska avdelningen hade redan i ett tidigt stadium varit inblandad i ärendet. Avdelningens chef, som även var den som muntligen gett order om att rivningen skulle påbörjas, ansågs ansvarig för olyckan. Även kommunalrådet bar enligt tingsrätten ett arbetsmiljöansvar, såsom högste ansvarige person för kommunens verksamhet. Båda männen dömdes till 50 dagsböter på 350 kronor vardera. Däremot friades den åtalade arbetsledaren.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom. Förvaltningschefen ansågs ha varit oaktsam då han inte sett till att en arbetsmiljöplan upprättades innan rivningen påbörjades, eller åtminstone försäkrat sig om att en sådan skulle upprättas av annan. På grund av omorganisationen var det svårt att utröna vem som bar arbetsgivaransvaret för den kommunala sysselsättningsenheten vid olyckstillfallet. Det organ som enligt hovrätten bar ansvaret för att klarlägga ett sådant arbetsgivaransvar var kommunstyrelsen: *Ytterst ansvarig för att säkerställa rollfördelningen när det gäller arbetsmiljön och arbetsgivaransvaret anses kommunalrådet vara, varför även han ska fällas för arbetsmiljöbrott.*

2.5.1.2 Kommunchef ansvarig för arbetsmiljöbrott – bortglömd delegation

I ett annat – gammalt – fall har en kommunchef dömts till ansvar för en för olycka med en lastbil¹⁶. Bakgrunden var följande. Två arbetare blev påkörda av en backande lastbil. Utredningen visade att de varken hade sett eller hört lastbilen när den backade. Den saknade backningskamera och någon backningsvakt hade heller inte använts.

I oktober 1999 pågick ett arbete med att bygga en gång- och cykelväg invid en gata i Östersund. Ansvarig för vägbygget var Östersunds kommun. Vid olyckstillfallet backade en av lastbilarna utefter gångvägen cirka hundra meter och körde då på två av arbetarna. En av dem skadades i huvudet och den andre bröt benet efter att ha blivit överkörd av lastbilens hjul. Arbetarna stod med ryggen mot lastbilen och varken såg eller hörde att den kom.

En förvaltningschef åtalades för arbetsmiljöbrott. Enligt åklagaren hade lastbilen saknat backsignal och föraren hade inte haft någon uppsikt bakåt eftersom bilen saknade backningskamera. Föraren hade backat lastbilen mot en bullrig arbetsplats utan hjälp av någon som vaktade. Arbetarna utsattes enligt åklagaren för livsfara. Dessutom saknades både en arbetsmiljöplan och en riskanalys för arbetet på platsen.

¹⁶ Östersunds tingsrätt, dom 2001-12-20, mål B 70-01.

Förvaltningschefen medgav att han inte hade delegerat arbetsmiljöansvaret på ett formellt riktigt sätt till berörda personer men hävdade att detta inte hade förorsakat olyckan.

Tingsrätten fann att *förvaltningschefen varit ansvarig för arbetsmiljön och att han glömt att delegera ansvaret vidare*. Ansvaret har därmed stannat kvar på förvaltningschefen. Det enda hjälpmedlet som lastbilschauffören hade var två sidospeglar. På grund av arbetsplatsens placering var backningssträckan ovanligt lång och arbetarna hade inte fått några särskilda instruktioner om risken med backande fordon. Olyckan hade med stor sannolikhet kunnat undvikas, menar tingsrätten. Förvaltningschefen handlade inte uppsåtligt, tvärtom tycks han ha varit mycket mån om arbetsmiljön för de anställda. Tingsrätten fann dock att han åsidosatt sina skyldigheter av oaktsamhet. Förvaltningschefen dömdes därför för arbetsmiljöbrott till 60 dagsböter å 280 kronor.

Domen har inte överklagats.

Efter olyckan upprättade kommunen en arbetsmiljöplan för VA- och gatuarbeten med bland annat föreskrifter om backande fordon.

2.5.1.3 Politiker frias i miljöåtal – verkställande tjänstemän fälls

I ytterligare ett rättsfall¹⁷ friades kommunens beslutande politiker från miljöåtal – men de verkställande tjänstemännen fälldes. Bakgrunden i det ärendet är följande.

Tre kommunpolitiker och två tjänstemän i Hässleholms kommun åtalades för otillåten miljöverksamhet, sedan ett avloppsreningsverk byggts i strid med de villkor som länsstyrelsen hade meddelat i sitt tillståndsbeslut. Åklagaren hävdade att politikerna med uppsåt eller av oaktsamhet hade brutit mot länsstyrelsens villkor genom att anta ett anbud som avvek från dessa. Åtalet mot de båda tjänstemännen, tekniske chefen och va-chefen, grundades på att de hade underlåtit att se till att arbetena utfördes i enlighet med villkoren i tillståndet.

Tingsrätten dömde tjänstemännen till ansvar för otillåten miljöverksamhet. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter för va-chefen och 40 för tekniske chefen. De båda överklagade inte sina domar. Åtalen mot politikerna ogillades, då tingsrätten ansåg att politikerna inte hade anledning att anta något annat än att anläggningen skulle komma att utföras i enlighet med länsstyrelsens beslut. Åklagaren överklagade de friande domarna till hovrätten.

Hovrätten fastställde tingsrättens domslut. Även hovrätten fann det utrett att anläggningen inte hade utförts i enlighet med villkoren i länsstyrelsens tillstånd. Dessutom hade ingen godtagbar ändringsanmälan gjorts innan anläggningen togs i bruk. Hovrätten slog därför fast att åklagaren hade styrkt sitt objektiva ansvarspåstående.

¹⁷ Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr B 1920-03, dom 2004-11-17.

Politikerna invände dock att de inte hade känt till att det antagna anbudet inte stämde överens med tillståndet. Hovrätten godtog den uppgiften och fann att de tre därmed inte har gjort sig skyldiga till uppsåtligt brott.

Frågan om ansvar för oaktsamhetsbrott beror på principerna för ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess tjänstemän. Här hänvisade hovrätten till Högsta domstolens resonemang i rättsfallen NJA 1987 s. 426 och NJA 1995 s. 204 och anslöt sig till tingsrättens bedömning i frågan. *Tingsrätten hänvisade till kommunallagens förarbeten och konstaterade att den politiska detaljstyrningen i kommunerna successivt har övergetts till förmån för en mer övergripande ram- och målstyrning med större tjänstemannaansvar för genomförande av beslutade åtgärder. Hovrätten slog därmed fast att de tre politikerna inte hade handlat oaktsamt och ogillade åtalen mot dem.*

2.6 Avslutande reflektioner

Frågan om samspel och ansvarsfördelning mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen är föremål för ett ständigt utvecklingsarbete. Det är en omständighet som i sig talar för att området innehåller någon form av olöst motsättning. I det ljuset finns det skäl att fundera över om det grundläggande regelverkets blinda fläck bara är av godo.

I jakten på fungerande former för uppgiftsfördelningen står det klart att regelverket i KL i dag inte innehåller särskilt mycket. En nyckelfråga i sammanhanget är ordförandens roll och uppgifter, där särregler i KL bara finns i vissa avseenden. Vi kan vidare konstatera att roll- och uppgiftsfördelning mellan den politiska ledningen eller kommunstyrelsens ordförande och den ledande tjänstemannen helt lämnats dährän i kommunallagen.

Avsaknaden av reglering kan ses som en fördel i den meningen att lagstiftningen inte begränsar utrymmet för lokala lösningar. Den hindrar inte att goda och stabila arbetsformer byggda på individuella preferenser utvecklas – men skapar inte heller något incitament för en sådan utveckling.

Bristen på reglering kan också leda till att svårigheterna blir större vid konflikter av olika slag. Avsaknaden av en formellt grundad funktionsfördelning leder till att det inte finns något att falla tillbaka på när en konflikt behöver lösas upp eller ansvar utkrävas. Utan ett skriftligt dokument blir konfliktlösning bara en kamp mellan individer. Bara ett yttersta maktmedel ligger i den samlade politiska ledningens hand – nämligen det att den ledande tjänstemannen eller en förvaltningschef får lämna sitt uppdrag. Det finns skäl att fundera över vilka effekter en sådan ordning har.

Det finns också andra nackdelar. Både inåt i organisationen och utåt i förhållande till medborgarna kan det vara svårt att skilja på vad som utgör politiskt ledarskap och vad som är ett uttryck för mandatet att vara den ledande tjänstemannen.

Frågan vad som är beslutsfattande och vad som utgör verkställighet är problematiskt i det här sammanhanget. Rättsligt sett är vad som kan utgöra verkställighet begränsat. Utvecklad målstyrning och förändrade arbetsformer har förändrat vår syn på innehållet i vad som är verkställighet. Skillnaden mellan vad som gäller enligt lag och faktisk tillämpning spär på oklarheten i rollfördelningen mellan den politiska nivån och tjänstemannaledningen. Den oklarheten gör kanske ingen skada när samarbetet fungerar väl – men kan bli förödande om man är oenig eller i mer ”infekterade” situationer.

Det lokala arbetet dag

3.1 Fördelningen bygger på lokala överenskommelser

I det här kapitlet ges en bild av hur uppdrag, ansvar och samspel fungerar idag i kommuner, landsting och regioner. Beskrivningen baseras på intervjuer med tolv ordföranden i kommun-, landsting- och regionstyrelser och tolv kommun-, landsting- och regiondirektörer. Vidare har fokusgrupper genomförts med sex ledamöter från SKL: s styrelse och beredningar och två ordföranden i kommunstyrelser samt med tretton kommun-, landsting- och regiondirektörer. Dessa har genomförts vid två tillfällen med bägge grupperna. Slutligen har även en workshop genomförts med tjugo kommuner som har tagit bort flera av sina nämnder. I den deltog tjugotre politiker och nio chefstjänstemän. Samtalet med alla dessa personer har handlat om hur ansvaret fördelats, hur uppdragen tydliggjorts samt vilka erfarenheter som har gjorts av samspelet. Det har handlat både om utmaningar och om framgångsfaktorer.

Kapitlet inleds med en beskrivning av det arbetssätt och förhållningssätt som har vuxit fram i kommuner, landsting och regioner. Därefter lyfts utmaningar och framgångsfaktorer i det lokala arbetet med uppdraget, ansvaret och samspelet. I bilaga 1 finns även fem exempel på hur ansvar och samspel fungerar i vardagen. Dessa baseras på intervjuer med ledande politiker och direktörer i tre kommuner, ett landsting och en region.

3.2 Fördelning av uppdrag och ansvar

3.2.1 Inte formaliserat

Kommunallagen reglerar inte samspelet mellan ordföranden och den högsta tjänstemannen i kommuner, landsting eller regioner. Hela ansvaret ligger på den politiska ledningen. I praktiken måste det dock finnas ett samspel och en fördelning av ansvaret mellan dessa två för att verksamheten ska fungera.

I en demokratiskt styrd miljö finns det två parallella styrsystem som måste samverka. Det ena är det politiska styrsystemet och det andra är det professionella. De två systemen drivs av delvis olika logiker. För att styrningen, ledningen och demokratin ska fungera krävs en ömsesidig förståelse mellan de två styrsystemen.

Den politiska organisationens drivkraft är att skapa genomslag och resultat av sin politik som bygger på det stora förtroendet från väljarna. I tjänstemannaorganisationen ligger drivkraften i den professionella organisationens vilja för bra kvalitet och att utveckla verksamheten. Den politiska organisationens logik utvecklas i förhållande till väljarna och motsvarande utveckling i tjänstemannaorganisationen sker i förhållande till organisationens medarbetare. Politisk styrning och verksamhetsstyrning måste samverka för att skapa effektiva och demokratiska organisationer.

Det finns ingen samlad bild av hur fördelningen och regleringen av ansvar och uppdrag löst på den lokala nivån, men ett visst mönster har framtonat

- Det finns alltid en fördelning av ansvar och uppdrag, men den kan vara mer eller mindre uttalad.
- Det finns starka lokala – och skiftande – traditioner som styr hur fördelningen av ansvar och uppdrag på ledningsnivå ser ut.
- Fördelningen av ansvar och uppdrag är sällan formaliserad i skriftliga överenskommelser.

Det tycks finnas ett svenskt arbetssätt som karakteriseras av lokala och informella överenskommelser och som vuxit fram under många år. Naturligtvis finns det undantag från detta mönster som t.ex. i Region Halland som har överenskommelser för att skapa tydlighet i uppdrag, ansvar och samspel. Också på andra håll i landet finns exempel på beskrivningar i ansvarsfördelningen.

Nedan följer ett exempel från en större kommun som i en bilaga till reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna tagit in följande text för att mer utmejsla ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån och tjänstemannaledningen. Det intressanta med detta exempel är att det speglar själva synen på ansvarsfördelningen – och att det ålägger ett uttryckligt ansvar på förvaltningschefen.

”Nämnden har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare ska nämnden i överensstämmelse med fullmäktiges bestämmande besluta om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Förvaltningschefen har gentemot nämnden det övergripande ansvaret för ledning av verksamheten och ansvarar för att förberedande och verkställande åtgärder fungerar tillfredsställande i enlighet med upprättad arbetsfördelning. Genom att förvaltningschefen leder förvaltningens dagliga verksamhet har han/hon en sådan insyn i verksamheten som inte nämnden har möjlighet att få. Detta ställer särskilda krav på förvaltningschefens ansvar för dels hur nämnden informeras och dels hur ärenden bereds inför nämndens sammanträden. För att nämnden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och ta sitt fulla ansvar, är det en nödvändig förutsättning att förvaltningschefen till fullo förstår och agerar utifrån att nämnden ska ha väsentlig information som berör verksamheten så tidigt som möjligt och att informationen, om så krävs, även omfattar konsekvensbeskrivningar. Om förvaltningens verksamhet inte utvecklas i enlighet med tagna beslut ska förvaltningschefen ta fram förslag till åtgärdsplaner med konsekvensanalyser.

Förvaltningschefen ska i sitt arbete sörja för att verksamheten bedrivs i enlighet med formulerade mål och riktlinjer, att givna budgetramar hålls samt i enlighet med nämndens formulerade mål och riktlinjer. Vidare ska förvaltningschefen tillse att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att gällande lagar, förordningar etc. följs.

Förvaltningschefen ansvarar för att förvaltningen tillförs och bibehåller den kompetens som motsvarar verksamhetens behov”.

3.2.2 Tre centrala principer

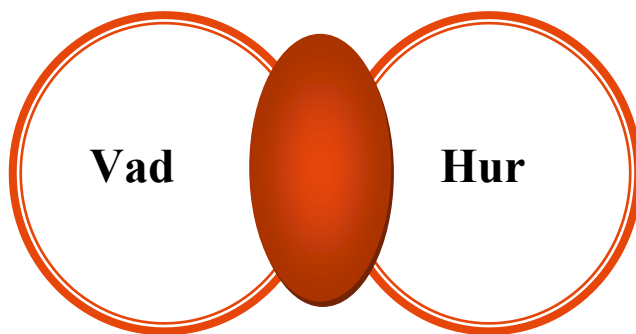
För att styrning, ledning och demokratin ska fungera har det vuxit fram en tydlig praxis i kommuner, landsting och regioner. Sammanfattningsvis bygger den på:

1. Att tydliggöra vem som gör vad och vem som har ansvaret.
2. Att etablera spelregler för kontaktvägar internt och externt.
3. Att aktivt arbeta för att skapa ett bra samspel.

3.2.3 Vad och hur.

Den enklaste fördelningen av uppdragen och ansvaret är att skilja mellan vad och hur- frågor. Den politiska ledningen bestämmer vad som ska göras och

tjänstemännen hur det ska göras. Alla vittnar emellertid om att denna principiella uppdelning enbart kan fungera som en utgångspunkt. Det finns en stor gråzon mellan vad och hur frågorna där det inte är självklart vem som ska göra vad. Det kan vara hur- frågor som är politiskt viktiga och det kan vara vad-frågor, som behöver professionell kompetens. Det finns många frågor i vardagen som politikerna går till val på som är hur- frågor, vissa blir politiskt laddade och hanteras därför bäst av politikerna. I praktiken glider vad och hur- frågorna samman och denna enkla modell ger ingen tydlig vägledning inför preciseringen av ansvaret.



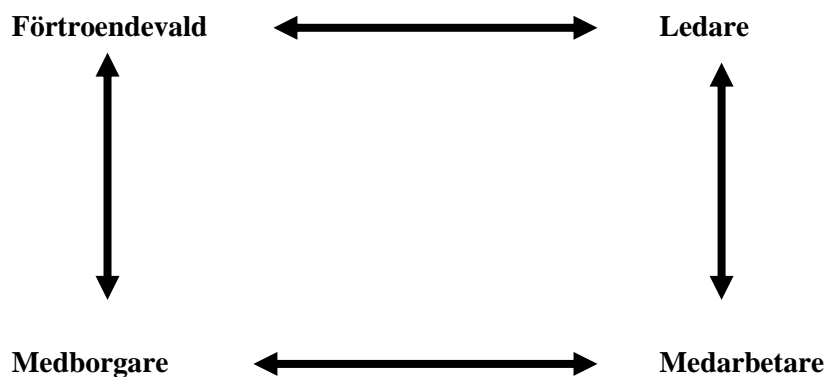
3.2.4 Spelregler för kontaktvägar

Utöver att göra en tydlig uppgiftsfördelning är det centralt att etablera väl fungerande spelregler för kontaktvägar. Det handlar om två delar, det ena är fördelning av beslutsbefogenheter och uppdragsfördelning och det andra är hur kontakter och information mellan uppdragen ska flöda för att det ska vara tydligt och hanterbart.

- Alla har en fördelning av beslutsbefogenheter som följs, främst genom delegation från styrelsen och förvaltningschefen. Samtidigt finns det en mängd åtgärder som inte är beslut i lagens mening och som kallas löpande förvaltning som rättsligt anses höra till området verkställighet. Det är i förhållandet till det som utgör löpande förvaltning/verkställighet som det kan finnas behov av klara spelregler om ansvarsfördelning och samspel. Även hur ärendeberedningen ska hanteras, ska det finnas skyldigheter och initiativrätt.

- Alla eftersträvar även ett informationsflöde och utbyte av information som är öppet. Ett öppet informationsflöde ska enligt regeringsformen värna om de offentlig anställdas möjlighet att använda sin yttrandefrihet. Det har även betydelse för att begränsa korruptionsrisken.

Kontakter och fördelning av uppdrag;



En dominerande uppfattning är att det är viktigt att hålla sig ”inom systemet”. Med detta avses att det skall finnas en tydlig gräns mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, att kontakter och fördelning av uppdrag går via rätt kanaler och nivåer. Även om detta vanligen uppfattas vara en naturlig utgångspunkt finns också en ökad insikt om att denna formella informationsgång kan vara svår att leva upp till i praktiken. Som exempel förväntar sig medborgarna ofta ett svar direkt av den tjänsteman man har kontakt med t.ex. föräldrar i mötet med förskolläraren. Politikerna lyfter att de ibland vill prata direkt med medarbetare och inte behöva gå via förvaltningschefen.

3.2.5 Ett bra samspel

Det finns ett samband mellan tydlighet i ansvar och ett bra samspel. Finns det en struktur för hur detta ska fungera i vardagen öppnar det upp för ett bättre samspel som bygger på respekt, förståelse och öppenhet. Det finns alltid en gråzon mellan vad och hur frågorna, som karakteriseras av att alla frågor inte är möjliga att reglera med generella regler utan måste hanteras löpande. Det är frågor där det inte finns några givna svar eller frågor som är situationsberoende. De finns i gränslandet där det inte är kristallklart vem som ska göra vad eller hur. I denna gråzon behövs samspelet mellan ordförande och den högste tjänstemannen för att skapa en tydlighet. Det kan handla om utvecklingsfrågor, om att bygga strategier och även för alla vardagssamtal. För att samspelet ska bli bra behövs ett öppet klimat som bygger på förtroende och tillit. Ett bra samspel som bygger på dialog och förtroende är att vara i den gyllene zonen. Det kan underlätta om man ser sig som ett team med ett gemensamt uppdrag, där man är besjälade tillsammans och delar framgångarna. I den gyllene zonen finns ett förtroende för varandra som bygger på öppenhet och respekt för varandra, en tät dialog och att man litar på varandra. Ett bra samspel ökar möjligheten att de politiska besluten får genomslag.

Samspelet har många formaliserat i kontinuerliga dialogmöten. Om det finns en struktur för att träffas kontinuerligt ökar möjligheten att ansvar och samspelet blir bra och mindre beroende av att personkemin ska stämma. Strukturen hjälper till att verkställa det gemensamma uppdraget gentemot medborgarna. Att skickliggöra varandra och att vilja varandras framgång är några av metaforer för att beskriva att man är i den gyllene zonen. För att bygga ett bra samspel behövs en lång process som handlar om att skapa samstämmighet och helhet. Lyckas man med ett bra samspel skapas en kultur som är starkare än enskilda personligheter. Verktygen är samarbete, informera varandra, lyssna på varandra och bygga förståelse. Resultatet kan bli en gemensam uppfattning och en gemensam berättelse till medborgarna och medarbetarna. Samverkan påverkar resultatet till medborgarna genom bättre styrning, ledning och demokrati. Samverkan och tydlighet ger styrka.

3.3 Utmaningar med ansvar och samspel

3.3.1 Omdiskuterad fråga

Hur uppdrag och ansvar skall fördelas och hur ett fruktbart samspel skall komma till stånd mellan den ledande politikern och tjänstemannen är frågor som är betydelsefulla och viktiga för alla som vi samtalat med. Det är frågor som vanligen också tar mycket tid för att arbetet ska fungera i kommunen, landstinget eller i regionen. Det är dessutom frågor som engagerar och som många har uppfattningar om. Nedan har vi försökt att sammanfatta utmaningarna med ansvar och samspel som ledande politiker och ledande chefer har lyft i samtalen.

3.3.2 Utmaningar enligt politikerna

De flesta ledande politiker anser att det är självklart att det yttersta ansvaret ligger på den politiska ledningen. Utifrån att ansvaret i deras uppdrag är att utgå från medborgarnas perspektiv och att se till helheten för kommunen, landstinget eller regionen. Det finns dock flera politiker som tycker att uppdraget och ansvaret är otydligt idag, men tror inte att det går att reglera rättsligt. För att få ansvar och samspel att fungera behövs primärt förståelse för varandra uppdrag och att det finns en bra relation. I uppdraget som toppolitiker behöver man kontinuerligt prata om uppdraget och samarbetet med den ledande tjänstemannen. Det krävs att uppdragen är tydliga och att man inte tar över det operativa ansvaret från tjänstemännen. Som ledande politiker är det viktigt att våga stå för beslut och inte skylla ifrån sig på direktören.

Det finns flera politiker som tycker att tjänstemännen bör ha ansvaret för vissa frågor. Det menar man skulle tydliggöra uppdraget och ge mer tid till vad frågorna, det som skapar helheten och berör medborgarna. Den här gruppen av politiker tycker att det behöver ändras både i kommunallagen och i kulturen. Att förändra kulturen menar man handlar om, att det finns en tradition i Sverige att politikerna ska ha ansvar för allt för så har det alltid varit. Frågan om ansvar är dåligt belyst. Om ansvaret för vissa frågor förs över till tjänstemännen måste också ansvarsutkrävandet följas med.

Det är en utmaning för den politiska ledningen att den bara har fyra år på sig att skapa genomslag och resultat av sin politik. Det finnas en önskan från framför allt nya ordföranden om tydliga riktlinjer, manualer, processer och stöd för att snabbare kunna verkställa en förändrad politisk inriktning. Det tar ofta lång tid att få genomslag och resultat av politiken pga. strukturer och kulturer som finns utarbetade i organisationen och som tar lång tid att lära sig.

En annan utmaning är att se till att reglementen och delegationsordningar blir mera levande dokument än vad de är idag. Delegationsordningen är för många ett massivt och svårt dokument att hitta ansvarsnivån i. Generellt är det svårt att

ha överblick över alla policys som finns. Trots att dessa styrdokument påverkar uppdraget och ansvaret för politikerna.

Den ledande tjänstemannen är viktig för ordföranden för att skapa genomslag och resultat av politiken. Direktören ska styra och leda tjänstemannaorganisationen och se till att de politiska besluten genomförs och följs upp. För att skapa en bra styrning och ledning är det viktigt att träffa direktören regelbundet. För många finns det en struktur med möten inbokade, både formella och informella. Politikerna vill ha professionella och ansvarsfulla chefer och inga nejsägare. Tjänstemän ska berätta vad som går att genomföra men inte värdera. Många tror att direktören har en svår roll, eftersom det handlar om att föra samman den politiska ledningen och förvaltningen. De tror även att det måste vara en stor utmaning att utföra uppdrag/beslut mot sina värderingar. Alla värnar om sin direktör och hennes betydelse. När samarbetet inte fungerar och ansvar ska utkrävas är det vanligt att chefen avslutar sin anställning.

Politikerna vill gärna besöka verksamheterna i kommunen, landstinget eller regionen. Ordföranden ser besöket som en möjlighet att lära och lyssna och även skapa förståelse för de politiska besluten. Där krockar ibland uppfattningen om hur kontaktvägarna ska gå till för att boka besöken. Ibland kan besöken upplevas som formella när det måste gå via förvaltningschefen. Det kan vara lättare att besöka privata aktörer än den egna verksamheten.

En utmaning och samtidigt en framgångsfaktor för ett bra samspel är öppenhet och ödmjukhet. Det är ett fruktbart förhållningssätt för att prata om gränsdragningen till tjänstemännen. Som tjänsteman förväntas man ha fingertoppskänsla och förståelse för när en fråga kan vara politisk. Det handlar om relationer för att det ska fungera. Samspelet gör skillnad om man sitter i majoritet eller i opposition. Att vara ordförande är komplext idag och uppdraget påverkas av vad som händer i omvärlden. I ledarrollen ingår att vara ledare för kommunen, landstinget eller regionen, att leda tjänstemännen, vara ledare för sitt parti, vara ledare för nämnden m.m. Det handlar om att vara ledare för många människor. Det har betydelse vad man säger och gör som ordförande och ledare, det påverkar kulturen och människors engagemang. Det kan även bidra till att förändra kulturen, det som lyfts av många ledande politiker som den stora utmaningen för framtiden.

3.3.3 Utmaningar enligt cheferna

Det politiska ledarskapet och ett bra samspel med ledande politiker har stor betydelse för den ledande tjänstemannens möjlighet att fullgöra uppdraget på ett professionellt sätt. De ledande tjänstemännen vill att deras uppdrag tydliggörs och formaliseras. Flera lyfter aktiebolagslagen som ett gott exempel där uppdraget och ansvaret är reglerat både för styrelsen och för VD. En tydligare fördelning av ansvaret och uppdraget bidrar till ökad kvalitet och effektivitet i kommuner, landsting och regioner. Resultatet påverkas positivt om uppdraget genomförs tillsammans med ordförande. Det är ett teamarbete att styra och leda en kommun, landsting eller region. För att öka genomslag och resultat av politiken vill alla direktörer vara chef över förvaltningscheferna. Så är det i alla landsting men inte i alla kommuner. Ledande chefer vill ha ett tydligare uppdrag där ansvar och befogenheter hänger ihop. De vill vara ansvariga fullt ut för verkställigheten av besluten. En bra formulering är att skriva in i protokollet att man uppdrar åt direktören att verkställa beslutet. Det skapar en tydlighet i organisationen och underlättar den ledande tjänstemannens uppdrag.

Den politiska ledningen är medborgarnas företrädare och ska sätta mål, ta ansvar för styrsystemet och uppföljningen av målen, det är alla överens om. Det som brister ibland är att politikerna styr verksamheten på detaljnivå och går in i verkställighetsfrågor. Extra tydligt blev det efter valet med flera nya toppolitiker. Det löstes med samtal om uppdragen och styrsystemet och regelbundna möten för att bygga förtroende och bygga tillit. Det är ett arbete som tar minst ett år att bygga.

Det finns en stark önskan att politikerna ska bli tydligare i besluten om vad som ska prioriteras.

Det finns behov av att öka förståelsen för vad uppdraget innebär både för politiker och för chefer. I det ingår att stärka helhetssynen för kommunen, landstinget eller regionen och öka förståelsen för de två styrsystemen som ska samverka, det politiska och det professionella. Generellt behöver politikerna en ökad förståelse för ledning och styrning och tjänstemännen behöver fördjupad förståelse av uppdraget och att de arbetar i en politiskt styrd organisation. En fråga som har lyfts är vad förskjutningen av det ökade ansvaret till medborgarna innebär, främst vad gäller valet av tjänster. Det påverkar uppdraget för både chefer och politiker. I landsting och regioner påverkas styrningen av att läkarna i sin profession fattar många stora beslut, vilket både kan kullkasta eller påverka prioriteringar. Konsekvensen kan bli att helhetsperspektivet går förlorat.

De ledande politikerna har blivit mer och mer professionella. Ett bra samspel med den ledande politikern är en förutsättning för att direktörerna ska klara sitt uppdrag. Det handlar om att bygga förtroende och tillit, att få och ge information samt att dela bilder om vad som händer och vad som bör hända framåt. Samspelet är en del i uppdraget som bör formaliseras för att inte bli personberoende. Utmaningen är också att se betydelsen av och skapa arenor och

mötesplatser. Det är enklare att arbeta tillsammans med den ledande politikern om den representerar ett parti som har egen majoritet än att samarbeta med flera partier. Då krävs mer formalia, en tätare dialog med flera råd och detaljfrågorna måste tas upp tidigare. Många tycker trots allt att det fungerar bra idag och har hittat sitt eget sätt att utforma uppdrag, ansvar och samspel. Det är viktigt komma bort från maktfrågan, starka tjänstemän ger starka politiker.

3.3.4 Skillnader mellan politiker och chefer

Det som skiljer ledande politiker och ledande tjänstemän är uppfattningen om var makten eller ansvaret ska ligga i vissa frågor. Vidare finns tydliga skillnader i uppfattningar om uppdrag och samspel ska formaliseras eller inte.

Många politiker tycker att det är en självklarhet att de har det yttersta ansvaret. Det finns även en grupp av toppolitiker som ser fördelar med att formalisera ett visst ansvar för chefer och att det blir utkrävbart. Generellt tycker ledande politiker att deras inflytande behöver förstärkas.

Besök i verksamheten är ett område som bägge lyfter. Ibland vill politikerna besöka verksamheter utan att prata med ledningen. Argumentet är att skapa naturliga besök som ger möjlighet till samtal för att lära och förstå och även skapa förståelse för politiska beslut. Cheferna menar att fördelen med systematiska och planerade verksamhetsbesök är att politikerna får en bättre bild av verksamheten, lär sig mera och att samtalen blir bättre.

Upphandlingsfrågorna är ett annat viktigt område där det finns olika uppfattningar. Flera tycker att det borde finnas en regel om ”vem som gör vad”, när det gäller ledande politiker och tjänstemän. Idag hanteras dessa frågor på olika sätt. I vissa fall är hela styrelsen involverad eftersom frågan anses vara politisk. Många tjänstemän uppfattar detta vara ett olämpligt förfarande och menar också att ansvaret för de mer ”tekniska” frågorna runt upphandling bör ligga på tjänstemännen.

3.3.5 Konsensus mellan politiker och chefer.

Både ledande politiker och tjänstemän är överens om att det är viktigt att tydliggöra uppdragen och ha ett bra samspel för att vara framgångsrika. Alla är även överens om att ansvar och samspel även fortsättningsvis måste se olika ut beroende på kommunstorlek, landsting och region. Hänsyn måste tas till lokala strukturer och kulturer och till människorna som finns lokalt.

För att uppnå organisationens mål och skapa resultat behövs det samverka mellan människorna i organisationen. Det är viktigt att lyfta blicken över maktfrågan för att skapa en tydlighet som medborgarna i förlängningen tjänar på. I kommuner, landsting och regioner är många människor involverade med sina drivkrafter och värderingar och det påverkar styrning, ledning och demokratin. Därför måste ansvar och samspel alltid regleras lokalt, ibland formellt och

ibland informellt. Även om kommunallagen förtydligas inom vissa områden i framtiden kommer det att behöva göras lokala överenskommelser.

Det alla är överens om, är att det kontinuerligt behövs utbildning för att tydliggöra ansvaret och uppdraget både för politiker och för tjänstemän.

3.4 Fem framgångsfaktorer i det lokala arbetet

Det finns fem framgångsfaktorer som har utkristalliserat sig under samtalen med toppolitiker och toppchefer för att tydliggöra uppdraget och förbättra spelet. Dessa presenteras nedan och förhoppningsvis kan dessa framgångsfaktorer fungera som underlag för en diskussion mellan ordföranden och direktören i kommun, landsting eller region.

3.4.1 Politisk styrning genom visioner, mål och uppföljning

Strukturerade styrsystem behövs för att skapa genomslag och resultat av politiken, det är alla överens om. Politikerna har ansvaret för visionen, målen och uppföljningen, det som är vad-frågor. Styrning och ledning handlar om vilken inriktning kommunen, landstinget eller regionen ska ha och på vilket sätt man ska garantera att den inriktningen kommer att genomföras. Det slutliga ansvaret för detta har ordförande. Resultatet påverkas av om det finns en tydlig målbild om vad som ska uppnås inom de närmaste åren. Det påverkar även tydligheten i uppdragen. Visionen men främst målen får gärna bygga på en gemensam omvärldsspaning med både politiker och cheftjänstemän för att få med bägges perspektiv. Ett gemensamt arbete skapar också en gemensam förståelse som underlättar genomförandet. Det är ett teamarbete där båda behövs. För att den politiska styrningen ska fungera behövs kontinuerlig måluppföljning och återrapportering till de förtroendevalda. En annan viktig förutsättning i den politiska styrningen är att handlingar och utredningar är lättillgängliga, tydliga och begripliga.

3.4.2 Struktur i styrningen och uppdragen

I vår studie har de flesta en klar uppfattning om hur uppdragen ska fördela sig på en övergripande nivå. Ordföranden företräder medborgarna och direktören är operativ chef. Detta kan betyda att ordföranden ska tolka medborgarnas behov och värderingar. Direktörens huvuduppgift blir att verkställa politiska beslut och leverera det som den politiska ledningen vill ha. Det är viktigt att ”hålla sig inom systemet” för att tydliggöra gränsen mellan politik och förvaltning. Det fungerar som en spelplan där kontakter och uppdrag går via rätt kanaler. När det handlar om styrprocessen och att skapa en fungerande styrning och ledning med mål och indikatorer, är det vanligt att det är ett gemensamt arbete. Utmaningen för många är att göra kontinuerliga uppföljningar och i nästa steg att reflektera för att lära. Revisorerna lyfts också som en resurs för att kontrollera att uppdraget utförs och att det är en effektiv organisation som följer lagar och beslut.

I Kommunkompassen som många kommuner har genomfört lyfts målformuleringsfasen och uppföljningsprocessen fram som centrala områden för att leverera bra verksamhet. Det är också områden som många i vår studie lyfter som utvecklingsområden i sin kommun, landsting eller region.

3.4.3 Dialog

Dialogen är en förutsättning för att tydliggöra ansvaret och bygga ett bra samspel. Det behövs kontinuerliga möten för att styra och leda tillsammans, både formella och informella. Det är en fördel om det finns en struktur för samarbetet. Det kan handla om vem som ska kommunicera i akuta frågor eller om att förtydliga vem som gör vad i en konkret fråga. Att få till en bra dialog tillsammans är ett långsiktigt gemensamt arbete som lättast byggs utifrån att fokusera på uppdraget. Dialog handlar mycket om att lyssna och tänka tillsammans för att fatta bättre beslut. Den ger också en möjlighet att skapa förståelse och respekt för varandras uppdrag. För många är öppenhet nyckelordet i ansvar och samspel. Öppenhet byggs genom ärliga dialoger och samarbete. Grunden är att man litar på varandra och därifrån byggs förtroendet. Det ger tydlighet och respekt. Dialogen krävs för att bygga relationer och förtroende.

3.4.4 Förtroende och tillit

Förtroende är den starkaste framgångsfaktorn för ett bra samspel och tydligare uppdrag. Förtroendets betydelse har lyfts i alla de samtal vi fört. Att ha ett stort förtroende för varandras kompetens och att känna varandra väl ökar möjligheterna att genomföra det gemensamma uppdraget. Förtroende bygger på att det finns både respekt och förståelse för varandras uppdrag och en förståelse för demokratin. För att bygga förtroende behövs ett förtroendefullt klimat som är öppet och ärligt och med respekt för varandras uppdrag. Det skapar trygghet, som bygger förtroendet. Dialogen är verktyget för att bygga förtroende. Det kan ta lång tid att bygga upp förtroendet, men när det finns strävar många efter att skapa en kultur som bygger på tillit. Tillit är djupare än förtroende och därför tar det längre tid att bygga.

3.4.5 En kultur för medskapande och förnyelse

Både politiker och chefer beskriver att en central framgångsfaktor för framtiden är att stärka en kultur för medskapande och förnyelse. För att lyckas med det fullt ut behövs en tydlig och trygg organisation där det finns en struktur för ansvar och befogenheter som är kända, samt ett bra samspel. Kulturen som finns i toppen har betydelse och sprider sig i hela organisationen. Att stärka en kultur där man prövar nytt är en förutsättning för förnyelse och effektivitet. Dagens medarbetare är engagerade och upplever att de har ett meningsfullt arbete. De vill vara medskapande och känna att de är med och bygger välfärden. Ett gott medarbetarskap handlar om att skapa förutsättningar för att kompetensen kommer till uttryck i den dagliga verksamheten och därmed skapar positiva

resultat. Detsamma gäller för medborgarna, de är engagerade och vill vara delaktiga i både välfärdsbygget och i demokratin. För att förstärka en kultur behövs en långsiktig gemensam strategi från hela ledningen.

3.5 Avslutande reflektioner

Det finns all anledning att bygga vidare på den praxis som vuxit fram i kommuner, landsting och regioner för att tydliggöra vem som gör vad och vem som har ansvaret och för att etablera spelregler för kontaktvägar internt och externt samt att aktivt arbeta för att skapa ett bra samspel. Det syftar också till att stärka de bägge styrsystemen, det politiska och det professionella till att samverka bättre för att uppnå målen med uppdraget.

Ansvar och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän är centrala frågor för alla som vi har samtalat med. Det är också uppenbart att flertalet ser ett stort värde i att fördelningen av ansvar och vem som gör vad mellan de centrala aktörerna är tydlig i kommuner, landsting och regioner.

Viktiga framgångsfaktorer är att det finns en struktur och en process om uppdragen, ansvaret och samspelet. Det kan vi lära av dem som är framgångsrika. Den praxis som finns i kommuner, landsting och regioner kännetecknas av att ansvarsfördelningen sällan är formaliserad. Men det finns alltid en fördelning av ansvar och uppgifter och den är mer eller mindre medveten vald. I många fall ärver nytillträdda ordföranden eller direktörer sina företrädares fördelning. Vår bild är att ansvarsfördelningen kommer upp som en fråga först vid mer krisartade situationer. I vår komplexa samtid kan vi fundera över om det är rimligt att hantera denna centrala fråga på detta sätt.

- Kan en ökad formalisering vara en viktig pusselbit för att stärka styrning, ledning och demokratin i kommuner, landsting och regioner?
 - Kan en lokal formalisering som t.ex. gemensamma spelregler i en överenskommelse vara ett sätt att öka transparensen för medborgarna om vem som är ansvarig i olika frågor? (Se bilaga 2)
 - Påverkas den framtida rekryteringen av en ökad formalisering för att tydliggöra ansvar och uppdrag?
 - Kan arbetet med att tydliggöra uppdrag, ansvar och samspel byggas in i den årliga styrstrukturen?
 - Kan en reglering i kommunallagen om att uppdrag, ansvar och samspel ska tydliggöras lokalt, vara ett stöd?

Ansvarsfördelningen i andra sammanhang

4.1 Kan vi hämta någon kunskap från andra modeller?

Fredrik Härén – en inspirerande entreprenör som blev årets talare 2007/08 – har en gång i ett anförande om kunskap beskrivit tillkomst av ny kunskap som något så enkelt som en ny kombination av redan kända idéer. Det ligger en del i det. Mycket talar också för att ett utvecklingsarbete på det här området kan ses på samma sätt. I det följande beskrivs därför hur ansvarsfördelningen är uppbyggd i ett fritt urval av andra ansvarsfördelningsmodeller.

Ansvarsfördelningen i den svenska aktiebolagsrätten utgör ett näraliggande exempel med klara paralleller till ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningens företrädare och tjänstemannaledningen i en kommun eller ett lands-ting. Förhållandet inom statsförvaltningen utgör ett annat exempel – men skiljer sig också på avgörande punkter. Motsvarande relationer på lokal nivå i oss närstående länder kan vara av större värde.

Avslutningsvis redovisas i det här avsnittet kortfattat något av det arbete i fråga om ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen som utvecklats inom ett nätverk för kommundirektörer – Kommundirektörsföreningen.

4.2 Den svenska aktiebolagsrätten

Förhållandet mellan den högsta politiska ledningen i en kommun och dess ledande tjänstemän har sin motsvarighet i aktiebolagslagens reglering av styrelsen/styrelseordförandens förhållande till den verkställande direktören.

4.2.1 Styrelsen

I aktiebolagsformen är det styrelsen som svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska bedöma bolagets ekonomiska situation och se till att bolagets organisation är utformad så att

bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt.

Precis som i kommunallagen är det möjligt för styrelsen att delegera¹⁸. Om så sker ska styrelsen handla med omsorg och fortlöpande kontrollera att delegationen sköts på det sätt som kan förväntas. Inget hindrar heller att delegationen återtas.

4.2.2 Styrelseordföranden

Ordföranden leder styrelsens arbete och bevakar att styrelsen fullgör sina uppgifter. Det kommer bl.a. till uttryck i ordförandes skyldighet att se till att det hålls styrelsesammanträden när det behövs. I uppgiften ligger också ett ansvar som motsvarar den roll en ordförande har i en kommunstyrelse har enligt kommunallagen, d.v.s. svara för kallelser och ordning vid styrelsens sammanträden.

En styrelseordförande i ett aktiebolag har också ett ansvar för bolagets organisation och verksamhet som går längre än övriga styrelseledamöters ansvar. Om arbetsordningen innehåller anvisningar om en arbetsfördelning inom styrelsen har ordförande också en viktig kontroll-funktion för att se till att den följs. Ordföranden fungerar också som en länk mellan styrelsen och den övriga företagsledningen och har ett informationsansvar också mellan sammanträdena. Slutligen anses ordföranden ha ett särskilt ansvar för att styrelsens beslut verkställs på ett lämpligt sätt.

4.2.3 VD: s roll

Enligt 8 kap 29 § aktiebolagslagen är det den verkställande direktören som skall sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Den verkställande direktören får dessutom utan styrelsens bemyndigande vidta åtgärder som med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av ovanligt slag eller av stor betydelse, om styrelsens beslut inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet för bolagets verksamhet. I sådana fall skall styrelsen så snart som möjligt underrättas om åtgärden. Den verkställande direktören skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bolagets bokföring skall fullgöras i överensstämmelse med lag och för att medelsförvaltningen skall skötas på ett betryggande sätt.

I aktiebolagslagstiftningen är det alltså VD som ska sköta bolagets löpande förvaltning och som fritt kan använda sig av andra anställda för att lösa alla de uppgifter som ryms inom ramen för det som utgör löpande förvaltning.

Till den löpande förvaltningen räknas alla åtgärder som inte med hänsyn till omfattningen och arten av bolagets verksamhet är av osedvanlig beskaffenhet eller har stor betydelse. Vilka ärenden som ingår i den löpande förvaltningen är i viss mån beroende av verksamhetens art och företagets storlek, men normalt

¹⁸ Se 8 kap Aktiebolagslagen (2005:551).

handlar det om för driften nödvändiga åtgärder. Det kan handla om avtal med kunder och leverantörer, anställningsavtal m.m.

En viktig begränsning finns i att det inte får vara fråga om sådana avtal som med hänsyn till sitt innehåll, sin långvarighet eller de värden som står på spel framstår som osedvanliga eller av stor betydelse för bolaget. Sådana avtal kan inte anses ingå i löpande förvaltning i aktiebolagsrätten. Till VD:s kompetensområde hör också att verkställandet av beslut som har fattats av styrelsen.

Utanför begreppet ”löpande förvaltning” faller frågor om kollektivavtal, försäljningar, ingåendet av borgensförpliktelser. VD har normalt inte heller behörighet att inleda rättegång eller skiljeförfarande. Förhållandena i det enskilda fallet spelar dock, allmänt sett, stor roll. Vad som är en ”osedvanlig” åtgärd skiljer sig mellan olika typer av bolag.

Den närmare avgränsningen mellan styrelsens och VD:s ansvar ska framgå av de instruktioner som styrelsen ska meddela enligt 8 kap 7 §.

VD ska fullgöra sina uppgifter enligt ”styrelsens riktlinjer och anvisningar”. VD är alltså underordnad styrelsen och hans bestämmanderätt upphör när styrelsen går in och reglerar den löpande förvaltningen. Det skulle emellertid strida mot grundtankarna bakom lagen om styrelsen vidtog så väsentliga ingrepp i VD:s rätt att sköta den löpande förvaltningen att denne i realiteten inte längre fyllde en VD:s funktion.

4.2.4 Förhållandet styrelsen – styrelseordförande – VD

Om det har utsetts en verkställande direktör påverkar det styrelsens ansvarsområde i så motto att det primära ansvaret för den löpande förvaltningen överläts på VD.

Styrelsen kan gå in på en VD:s ansvarsområde genom att meddela riktlinjer och anvisningar för den löpande förvaltningen och kan alltid ge VD bindande anvisningar om hur löpande förvaltningsåtgärder ska skötas. VD är skyldig att rätta sig efter styrelsens föreskrifter. Styrelsen kan också själv avgöra ärenden som ingår i den löpande förvaltningen. VD:s befogenhet att sköta ett visst ärende upphör alltså om styrelsen går in och beslutar i ärendet. Det skulle dock strida mot grundtankarna bakom aktiebolagslagen om styrelsen företog så väsentliga ingrepp i VD:s rätt att sköta den löpande förvaltningen att denne i realiteten inte längre fyllde en VD:s funktion. Styrelsen kan genom bemyndigande tilldela VD uppgifter och behörighet utanför det som utgör den löpande förvaltningen.

Till styrelsens ansvar för förvaltningen av bolagets angelägenheter hör alltid att utöva tillsyn över att VD fullgör sina uppgifter. Om VD inte gör det, är styrelsen skyldig att ingripa.

4.3 Statsförvaltningen - ämbetsmannarollen

I staten har det allt sedan 1600-talet funnits ämbetsmän med ett tydligt och utmejslat ansvar och uppdrag för förvaltningen av det allmännas ansvar. I den moderna statsförvaltningen leds myndigheterna av generaldirektörer som inom givna instruktioner fullgör sitt ledningsuppdrag.

I staten finns det en rågång mellan vad riksdag och regering å ena sidan och myndigheterna/tjänstemännen å den andra gör. Denna rågång utgår från grundläggande bestämmelser i 11 kap regeringsformen (RF) som vilar på föreställningen om ämbetsverkens självständighet. Exempelvis finns i 11:7 RF ett förbud för den normgivande nivån att mot att gå in i enskilda ärenden och i 11:10 RF finns en uttrycklig bestämmelse om att statstjänstemännens ansvar och ställning ska regleras genom lag – lagen (1994:260) om offentlig anställning. I sammanhanget är värt att notera att 19 § förvaltningslagen (1986:223) ger föredraganden och annan tjänsteman som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Det statliga systemet skapar en tydlig gräns mellan det professionella och det politiska handhavandet av det allmänna, men det är också stora skillnader mellan offentlig förvaltning på lokal och regional nivå och på central statlig nivå. Jämförelser med statlig administration blir därför inte helt relevant – själva grunden för varför vissa uppgifter ska hanteras lokalt ligger ju i de fördelar som finns i ett lokalt buret decentraliserat politiskt ansvarstagande.

4.4 Andra jämförelser

I andra länder finns andra traditioner. Exempelvis i Finland och i England har det vuxit fram en normering vid sidan av lagstiftningen. I dessa länder är det deras motsvarighet till SKL som drivit på och tagit fram underlag som blivit normerande eller åtminstone stödande för de lokala överenskommelserna. Drivkraften har här primärt varit att göra överenskommelserna transparenta för medborgare och andra intressenter och för att ge ett stöd för de lokala processerna.

Även i Sverige har det funnits intresse av att ta fram stöd och normera vid sidan av lagstiftningen. Framför allt har det varit tjänstemännen som drivit på och den svenska kommundirektörsföreningen har också tagit fram ett underlag som stöd för ett lokalt arbete.

4.4.1 Danmark

En kommunreform år 2007 har inneburit att antalet kommuner minskat från 271 till 98. Amtskommunerna, som motsvarar våra landsting lades ned och istället upprättades fem regioner.

I Danmark väljs borgmästaren av kommunalbestyrelsen (fullmäktige).

Borgmästaren är ansvarig för den dagliga ledningen av respektive kommuns

administration. Kommunen får själv avgöra hur administrationen ska utformas, det vanliga är dock att man har en centralförvaltning som leds av en kommundirektör.

I Danmark saknas reglering av de högsta tjänstemännens ställning på lokal nivå. Det har särskilt i tider av ekonomisk åtstramning och strukturella förändringar uppfattats som en svårighet. I övrigt liknar den danska modellen i någon mån den svenska – med det viktiga undantaget att det inte synes finnas några möjligheter att delegera på samma sätt som i det svenska systemet. Ett systematiskt utvecklingsarbete pågår därför sedan ett antal år tillbaka. Detta arbete är ett direkt samarbete mellan ledande tjänstemän i staten och motsvarigheter på lokal nivå och fokuserar på den svåra rollen att vara ”mellanman” i ledningsuppgiften.

Borgmästaren är ytterst ansvarig, och saknar egentlig formell möjlighet att faktiskt delegera ansvaret till administrationen. Däremot så kan tjänstemännen ställas till svars och dömas för tjänstefel. En skillnad i förhållande Sverige är att borgmästaren är den ende heltidsanställda politikern, de övriga politikerna får dock ersättning för sitt uppdrag. Kommunen är ansvarig för grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur, miljö och fritid, socialtjänst och räddningstjänst. På regionerna ligger bl.a. sjukvården. Staten är ansvarig för den utbildning som inte ingår i grundskolan.

4.4.2 Finland

När det gäller tjänstemännens roll i Finland ger ledningssystemet ett mer politiserat intryck än det danska. Kommundirektören har normalt en politisk bakgrund och kan avsättas av kommunfullmäktige. Teoretiskt sett är det inte heller omöjligt att förena rollen som kommundirektör med den som kommunstyrelsens ordförande – men det är inte så systemet är tänkt att fungera.

Åbo intar en särställning bland de finska kommunerna eftersom det är den enda kommunen där rollen som kommunstyrelsens ordförande är en heltidssyssla. I två kommuner tillämpas en alternativ borgmästarmodell där borgmästaren har ett större inflytande över förvaltningen, dessa kommuner har dock valt att behålla systemet med en separat kommundirektör.

Kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet leds av en kommundirektör eller en borgmästare som är underställd kommunstyrelsen. Kommundirektören eller borgmästaren väljs av fullmäktige. Kommundirektören står i tjänsteförhållande till kommunen, borgmästaren däremot är förtroendevald i kommunen. Borgmästaren är ordförande för kommunstyrelsen medan kommundirektören har det övergripande förvaltningsansvaret. Det finns möjlighet att delegera ansvaret långt ner i organisationen.

I kommundirektörens ledarskap ligger fokus på den strategiska ledningen. Kommunens ledningsstrategi ska beaktas i styrningen av den praktiska

verksamheten och i beredningen av ärenden. Kommundirektören har av tradition en stark ställning vilket troligtvis hänger samman med frånvaron av heltidsanställda politiker. Detta gäller dock inte de två kommuner som har valt borgmästarmodellen där borgmästaren är den ende heltidsarbetande politikern.

Det blir allt vanligare att ett direktörsavtal sluts mellan kommunstyrelsen och kommundirektören och det finska kommunförbundet har arbetat fram ett kommundirektörsavtal som fungerar som ett ledningsverktyg. Avsikten med detta är att förtydliga arbetsfördelningen och bygga en god grund för ett ömsesidigt förtroende mellan kommundirektören och den politiska ledningen. Rekommendationen är att avtalet ska klarlägga direktörens uppgifter, prioriteringar i arbetet, förutsättningar för arbetet, roller, arbetsfördelning, befogenheter och anställningsvillkor. I kommunförbundets ledningsverktyg berörs också den känsliga frågan om hur konflikter ska hanteras i ledningen liksom kommunernas processer innan avtal tecknas samt frågor om utvärdering av ledningens arbete.

4.4.3 Norge

I Norge kan kommunerna välja mellan den traditionella formannskapsmodellen och en parlamentarisk modell som tillämpas i tre kommuner, däribland Oslo. I de kommuner som tillämpar formannskapsmodellen är den direkta motsvarigheten till de finska kommundirektörerna den s.k. rådmannen.

Den norska kommunallagen¹⁹ innehåller ett eget avsnitt om ”administrationschefen” som klargör den ledande tjänstemannens ställning. Varje kommun ska utse en ledande tjänsteman, med en verkställande funktion. Handlingsutrymmet för denna tjänsteman bestäms förutom av vad som anges i lag också av beslut av fullmäktige. Denne bär det fulla ansvaret för att de ärenden som går till politiskt beslutsfattande är ordentligt utredda och att förvaltningen sköts i enlighet med lagar, bestämmelser och allmänna anvisningar, och är föremål för tillräcklig kontroll. Det är alltså fråga om ett formellt beredningsansvar som också innefattar närvaro- och yttranderätt. Rådmannen tillsätts för en fyrsårsperiod och måste ha fullmäktiges förtroende.

Det finns omfattande delegationsmöjligheter och ansvaret kan delegeras långt ner i organisationen. Rådmannen är chef över förvaltningscheferna, och även ansvarig för tillsätta dem och sätter då oftast deras lön.

Det pågår just nu en diskussion i Norge om rådmannens starka ställning och det finns exempel på en del konflikter. För att klargöra relationen mellan rådmannen och fullmäktige krävs numera att alla kommuner har ett regelverk för delegering.

¹⁹ 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) se särskilt kap 4.

I den parlamentariska modellen så tillsätts byrådet (stadsregeringen) genom majoritetsval av fullmäktige. Medlemmarna av byrådet ansvarar för olika sektors verksamheter. Oppositionen har ingen plats i byrådet men är representerad i de beredande utskotten. Fullmäktige kan avsätta byrådet genom att utlösa en misstroendeförklaring. I den parlamentariska modellen så övertar byrådet rådmannens roll. Det finns dock fortfarande möjlighet att delegera ned ansvaret i organisationen.

4.4.4 Tyskland

Tyskland består av 16 delstater (Länder) som har ett långtgående självstyre. Deras kommunsystem skiljer sig dock åt i flera avseenden. Generellt kan man säga att det finns två kommunala nivåer: Gemeinden är den lägre kommunala nivån och består av 14500 kommuner, den övre kommunala nivån heter Kreise (323 stycken). Det finns även oberoende städer (Kreisfreien Städte).

I Tyskland är borgmästaren i regel direktvald och har ledningen för den politiska och den administrativa verksamheten. Detta system gör att borgmästaren position stärks samtidigt som det kan göra det komplicerat att avgöra på vilken nivå ansvaret ligger eftersom borgmästaren får svårare att skjuta ifrån sig frågor. Det finns ett utvecklat system för vidaredelegation men det är inte alltid glasklart vem som är ytterst ansvarig eftersom borgmästaren även är chef över förvaltningen. Forskare på området som Gabriel och Eisenmann vidhåller att det har skett en maktförskjutning från fullmäktige till administrationen, inklusive den direktvalda borgmästaren och medborgarna. Borgmästarna har i stor utsträckning gjort sig oberoende av partierna i fullmäktige. Mandatperioden för borgmästaren skiljer sig åt mellan delstaterna och varierar mellan fem och nio år beroende på delstat. En annan forskare, Henry Bäck skriver att i situationer med olika partitillhörighet för borgmästaren och fullmäktigemajoriteten så krävs konsensusbyggande. Om detta misslyckas så blir det svårt att driva en aktiv politik.

Uppdelningen av verksamheter mellan de olika nivåerna skiljer sig åt mellan delstaterna. I regel ansvarar kommunerna för omsorg, utbildning, hälso- och sjukvård och fritidsverksamheter, medan det mesta av servicen är privat. När det gäller skolan så kan delstaten ansvara för personalen medan kommunerna tillhandahåller lokal och utrustning. Kommunerna har en grundlagskyddad allmän kompetens och kan bedriva de verksamheter som de anser att det finns behov och resurser för. Detta givet att lagstiftningen inte säger att en annan nivå ska ha ansvaret.

4.4.5 England

I England har man i korta drag två olika sätt att organisera det lokala styret. Unitary Councils är ett enhetligt system där ett enda organ har ansvaret för all kommunal verksamhet. I det andra systemet är ansvaret delat mellan county councils som liknar de svenska landstingen och district councils som motsvarar kommunerna. London utgör ett specialfall.

Kommunerna ansvarar bl.a. för utbildning, transporter, sociala tjänster, bostadsförsörjning, kultur, miljö- och hälsoskydd, planering och utveckling. Häls- och sjukvården är ett statligt ansvar.

Skattesystemet i England är speciellt genom att det enda kommunala skatteuttag som existerar är fastighetsskatt. Kommunerna finansieras istället till största delen med statsbidrag. Kommunerna har inte någon allmän kompetens som är given enligt lag vilket i princip innebär att de enbart har rätt att bedriva sådana uppgifter som de har rätt att utföra enligt lagstiftningen

I och med The Local Government Act som kom år 2000 tilläts kommunerna att välja mellan tre olika system, en parlamentarisk kabinettmodell med en indirekt vald ledare (council leader), en direktvald borgmästare med ett parlamentariskt system och ett council- manager system/ kommundirektörssystem. Den första modellen är utan tvekan vanligast. I nuläget finns det endast 14 direktvalda borgmästare i England.

Det kan diskuteras om något sådant som reservationsrätt existerar i England. Däremot finns ett system för granskningen av beslutsfattandets sakliga innehåll - varje kommunstyrelse är övervakad av en s.k. 'monitoring officer' som ser till att alla beslut som tas är i enlighet med lagen.

I England är kraven höga när det gäller transparens kring direktörens uppdrag. På kommunens hemsida ska det finnas en öppen redovisning av direktörens ekonomiska villkor och förmåner liksom uppgifter om professionell bakgrund. I direktörens ledningsuppdrag ingår att leda tjänstemännen. Det framgår dessutom uttryckligen att direktören inte får delta i politiska aktiviteter - direktören förväntas vara ett stöd till alla partier. Samtidigt synes det ligga i direktörens uppdrag att stärka och stödja det politiska ledarskapet.

4.4.6 En möjlig modell tänkt för våra förhållanden

Den svenska kommundirektörsföreningen har utvecklat en checklista som är tänkt att tydliggöra arbets- och rollfördelningen mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande. Checklistan kan tillämpas även i förhållande till förvaltnings- och bolagschefer och är tänkt som ett underlag för samtal som kan leda till skriftliga överenskommelser i kommunerna.

Checklistan innehåller förslag på att reglera;

- Att direktören får sitt uppdrag av kommunstyrelsen och är ytterst ansvarig för att lägga förslag och verkställa beslut.
- Att direktören ansvarar för beredning av alla ärenden till KS och dess utskott. I detta ligger bl.a. att ansvara för föredragningar, närvaro och yttranderätt samt möjligheten att göra anteckningar till protokollet.
- Att det är direktören som driver utveckling och effektivisering av organisationen.
- Att det är en naturlig del i uppdraget att ta initiativ.
- Att rollen tydliggörs gentemot kommunfullmäktige, förvaltningar, övriga nämnder och kommunala bolag.
- Att reglera anställning och avveckling av förvaltningschefer, utvecklings- och lönesamtal samt samordning mellan förvaltningscheferna.
- Att kommundirektören bör vara chef över förvaltningscheferna.
- Att tydliggöra och bestämma vem som gör vad i utvecklingen av orten kommunen och i omlandet, vem som har externa kontakter med näringsliv, länsstyrelse och andra regionala organ, högskola universitet och andra statliga organ, andra kommuner och landsting, medborgare och organisationer.
- Att bestämma vem som har kontakter med massmedia.

I vilken utsträckning checklistan används är oklart. I några kommuner, bl.a. Halmstad och Grums kommun har den utgjort underlag för avtalen som har formulerats skriftligt som överenskommelser.

4.5 Avslutande reflektioner

Den ansvarsfördelning som aktiebolagslagen anvisar för ansvarsfördelning mellan styrelsen och VD är relativt klar. Modellen fungerar bra för företag av olika storlek och med skilda traditioner – och i den meningen finns tydliga paralleller till kommunsektorn.

De svårigheter som kan ligga i att dra upp riktlinjer för vad som utgör ”löpande förvaltning” besvaras i aktiebolagsrätten med den grundläggande modellen för ansvarsfördelning mellan VD och styrelsen. Det är VD som sköter den löpande förvaltningen. Trots att saken reglerats i lag är i grunden en förtroendefråga att VD bär detta mandat.

Aktiebolagsrätten vilar på att styrelsen har ett kollektivt ansvar precis som i det kommunala systemet. En stor och viktig skiljelinje ligger i att styrelsearbete i ett aktiebolag bygger på enighet medan representation i ett kommunalt organ alltid

speglar partiskiljande konfliktlinjer. Den problematiken går som regel att hantera – vi har ju trots allt omkring 1 600 kommunala aktiebolag. Det bör alltså finnas relativt goda förutsättningar att hämta ledning från aktiebolagsrätten när det gäller att skapa större tydlighet i rollfördelningen.

Också när det gäller ordföranderollen erbjuder aktiebolagsrätten vissa strukturer som kan vara till nytta för samspelet mellan ordförande och den övriga styrelsen respektive i förhållandet till den ledande tjänstemannen.

De nordiska grannarna, särskilt den finska modellen, erbjuder fruktbara tankgångar kring möjligheten att skapa större tydlighet i förhållandet mellan den politiska nivån och tjänstemannasidan. En bredare användning av delar av kommundirektörsföreningens arbete kring ansvarsfördelningen kan lägga en grund för utveckling av motsvarande avtal i Sverige.

När det gäller att gränsen mellan det rent sakliga och de politiska av delarna beredningsunderlagen finns intressant ledning att hämta i det norska systemet. Med utgångspunkt från den systematik som tillämpas i Norge när det gäller rådmannens roll och ställning finns en utvecklingspotential för en tydlig fördelning av roller både för den ledande tjänstemannen och för styrelsens ordförande.

En jämförelse med staten är möjligen mindre fruktbar – styrningen av den statliga verksamheten svarar mot en annan problematik än den i lokal förvaltning. I lokal förvaltning är kravet på flexibilitet väsentligt högre.

Transparensen i det engelska systemet är värd att lyftas fram. I det engelska systemet – som i och för sig har ett helt annat system för offentlighet och sekretess – är kraven skarpa när det gäller att öppet, på hemsidan, redovisa villkor, förmåner och andra uppgifter om de ledande på lokal nivå. Systemet skiljer här inte på anställda och förtroendevalda. En sådan ordning, anpassad till svenska förhållanden, innehåller möjligheter att kommunicera hur exempelvis ansvarsfördelningen är tänkt att fungera.

Avslutningsvis är det viktigt att nämna den roll de tyska – och i viss mån också de danska - borgmästarna spelar. Båda dessa nationella system – som tillämpas i förhållanden som i viss mån skiljer sig från svenska förhållanden – utgör exempel på system där ledningen av administrationen givits en tydlig politisk roll.

Utvecklingsmöjligheter

5.1 Att möta utvecklingen och framtidsfrågorna

I kapitel tre beskrivs flera framgångsfaktorer. Strukturerade styrsystem lyfts fram som särskilt viktiga när det gäller att skapa genomslag och resultat av den politiska viljan. Dialog, förtroende och tillit är andra ledord som ständigt framhålls. De som lyckats skapa en kultur för medskapande och utveckling lyfter också fram detta som något som bidrar till goda resultat.

Det står också klart att kommunallagen som sådan inte alls adresserar ledarskapsfrågorna i modern mening. Ordförandes roll framtonar knapphändigt – kommunallagen pekar bara på ordföranden som den som äger makten över föredragningslistan och den som äger utslagsröst i vissa sammanhang. I övrigt vilar kommunallagen på utgångspunkten att ledarskapet över kommunen bärs kollektivt.

Ledarskapsfrågorna framstår som avgörande i ett framtidsperspektiv. Vi har konstaterat att komplexiteten hela tiden öka. Det blir allt viktigare att kunna göra rätt rekryteringar både för det politiska ledarskapet och för ledningen på tjänstemannanivå. För att kunna vara goda arbetsgivare på lokal nivå och för att kunna leverera det som krävs av den lokala nivån kommer det att ställas höga krav på utveckling. Det kommer också att krävas ett starkt politiskt ledarskap, en god administrativ ledning och ett välfungerade samspel mellan den politiska nivån och tjänstemannanivån.

Vi vet att en viktig framgångsfaktor är det finns en tydlig struktur och en process kring hur uppdragen, ansvaret och samspelet utvecklas och beskrivs. Det kan vi lära av de kommuner, landsting och regioner som lyckas leverera god kvalitet i service och myndighetsfunktioner. Kännetecknande är dock att sådan ansvarsfördelning sällan är formaliserad.

5.2 En informell ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen kan vara mycket medveten och genomtänkt – men som sagt sällan formaliserad. I den mån den är formaliserad ger den uttryck för en

rollfördelning mellan styrelsen, dess ordförande och den ledande tjänstemannen som inte alls speglar kommunallagens kollektivistiska ledningsperspektiv.

Vi kan konstatera att den informella fördelningen av ansvar och uppdrag som utvecklas i kommunledningens kärna ofta fungerar som det är tänkt och det är inte särskilt vanligt att de närmast berörda lyfter fram informella arbetsformer som problematiska. I alla fall sker detta inte när samarbetet fungerar väl – vilket det ju regelmässigt uppges göra, tills den dag då det inte fungerar alls. Bristen på formalisering skapar starka personberoenden. Istället för att organisera för funktionalitet utvecklas arbetsformer som vilar på personrelationer.

Vanligt är också att många nytillträdde ordförande eller direktörer ärver sina företrädares fördelning. Ansvarsfördelningen blir då en lokal kulturfråga som å ena sidan kan borga för långsiktig stabilitet men lika väl å andra sidan kan bygga in statiska och stagnerande beteenden. I vår komplexa samtid är det därför nödvändigt att ställa sig frågan om det är rimligt att hantera denna centrala fråga formlost? En annan och lika viktig fråga är den om det verkligen är sektorn till gagn att utvecklas i starkt traditionsbundna former?

När det är tid att blicka framåt är det dags att ställa sig nya frågor – som exempelvis den om en ökad formalisering är en ny och möjlig pusselbit för att stärka styrning, ledning och demokratin i kommuner, landsting och regioner?

Vi kan också ha skäl att fråga oss om en lokal formalisering – t.ex. i form av överenskommelser om gemensamma spelregler – kan vara ett sätt att både utåt och inåt i den egna organisationen göra det faktiska ansvaret tydligare. En annan och lika viktig fråga är om en sådan tydlighet har en positiv inverkan på framtida rekrytering?

Det kan mycket väl vara så att det finns vinster i en utvecklad och väl avvägd grad av formalisering.

De rättsliga förutsättningarna – företrädesvis då den reglering som finns i kommunallagen – berör knappt alls förhållandet mellan den politiska nivån och förvaltningsnivån. Kommunallagen är flexibel i så motto att den inte alls styr på annat sätt än att det pekar på ett kollektivt politiskt ansvar. Det innebär att den inte heller ger något stöd eller några incitament för att utvecklingsarbete kommer till stånd. Flexibilitet har många fördelar – men ska utvecklingen drivas framåt kan strukturella incitament ge ett viktigt stöd i utvecklingsarbetet.

Behovet av strukturellt stöd kommer också i ett annat ljus när det är uppenbart att det som rör samspel i ledningsfrågorna är en grundläggande framtidsfråga för funktionaliteten i organisationen och effektivitetsutvecklingen.

Våra studier har visat att samspelet på ledningsnivå utvecklats på ett informellt vis. Det bygger också i stor utsträckning på samspel och ansvar mellan individer. Ledarskapet – både det politiska och det som gäller för förvaltningens chefer är typiskt sett individuellt format.

En informell ansvarsfördelning är sällan särskilt transparent. Vi kan konstatera att det är sällsynt med en öppen redovisning av överenskommelser kring hur samspelet på ledningsnivå är tänkt att fungera. Det innebär att transparensen är begränsad i förhållande till de som betraktar kommunen från utsidan – som medborgare, brukare eller näringslivsföreträdare – grupper med befogade anspråk på att enkelt förstå hur ansvar och uppdrag fördelar sig i kommuner, landsting och regioner. Bristen på formalisering och transparens påverkar i viss utsträckning också det politiska arbetet exempelvis i relationerna mellan den verkställande ledningen och övriga politiker. Bristen på transparens och formella spelregler blir därmed en demokratifråga värd att diskutera och ta ställning till.

Vi ska mot den här bakgrunden i detta avslutande avsnitt reflektera över tänkbara utvecklingsmöjligheter för att utnyttja de möjligheter som står till buds för att möta morgondagens utmaningar – med största möjliga utrymme för att välja former som kan anpassas till skiftande lokala traditioner och lokala behov.

5.3 Den politiska nivån

5.3.1 Ökad komplexitet

Vi har idag fler partier, men också partier med färre medlemmar. Den partipolitiska basen ser annorlunda ut idag. Ett antal nya lokala partier har också bildats – några av dem med relativt stark ställning, andra med enstaka mandat. Det lägger grunden för utveckling av nya arbetsformer och påverkar därmed också de etablerade partierna. Fler partier skapar nya villkor för förutsättningarna att bilda styren, och det minskar ofta möjligheten att bilda stabila majoritetsstyren. Det blir av och till nödvändigt att leda utan en stabil politikens majoritet. Det ställer höga krav på aktörerna i systemet.

Antalet heltidsengagerade politiker är många, det kan ses som ett uttryck för ett slags professionalisering av den politiska nivån. Heltidsengagerade finns både i den styrande konstellationen (i majoritet eller i minoritet) och för oppositionen. I de större kommunerna tillkommer också politiska sekreterare både på den styrande sidan och i opposition.

Den politiska nivån har helt enkelt fått fler ansikten. Självklart påverkar det förutsättningarna för kommunstyrelsens ordförande och det har betydelse för relationen till förvaltningsledningen. En bra lokal förvaltning handlar ytterst om hög funktionalitet i kontaktpunkten mellan det politiska ledarskapet och förvaltningsledningen.

5.3.2 Det kollektiva beslutsfattandets princip och ordföranderollen

Vilka är då de formella förutsättningarna för den politiska nivån? Det kommunala systemet bygger på att allt beslutsfattande och ansvarstagande i grunden är kollektivt. Formellt är ansvaret enbart politiskt och typiskt sett också kollektivt

– hela styrelsen bär ansvaret, ordföranden har en sammankallande roll och kontrollerar agendan. För enskilda ledamöter finns visserligen reservationsrätten, men den kan bara undantagsvis utnyttjas för att befria från ansvar.

I verkligheten är det politiskt burna ansvaret inte särskilt kollektivt. I det kommunalpolitiska ledningssystemet vilar istället ett tungt ansvar på ordföranden och mycket av den faktiska kontrollen samlas där. Genom delegationsordningar, reglementen och andra styrdokument, exempelvis arbetsordningar utmejslas ordföranderollen ytterligare – men dessa instrument kan både innehålla motsägelser och brista i tydlighet. Det kan bero på många olika saker – ibland kan det hänga samman med att de inte utvecklats tillsammans och därför speglar olika tidsperioders behov. Det kan resultera i motsägelsefulla dokument och otydliga förutsättningar för maktanvändningen. Förenklat uttryckt går det att slå fast att det rent faktiskt starka mandat som ligger i ordförandens hand vilar på en vagt uttryckt bas.

Ordförandens roll i strukturer för beredningen och i beslutsfattande kan formellt göras tydligare vid en metodisk genomlysning av ordförandens uppgifter. I det arbetet framstår det som naturligt att också diskutera mandatet mer systematiskt i förhållande till styrelsen. I en svag parlamentarisk situation eller om det av andra skäl finns underliggande konflikter kan en sådan diskussion vara mycket svår att föra. I sådana situationer kan ett grundläggande krav på att genomlysningen måste göras ge ett stöd för arbetet att utveckla ordförandens roll på ett tydligare sätt. I samma sammanhang kan det finnas anledning att resonera om utvecklade sakområdesansvar där en ansvarsfördelning mellan övriga företrädare för den politiska ledningen kan läggas fast.

Inom ramen för nuvarande reglering finns bara ett begränsat utrymme att förtydliga och utveckla ordföranderollen med hjälp av kommunallagens delegationsregler. I vissa politiska miljöer skulle det vara ändamålsenligt att kunna vidga mandatet för ordförandefunktionen – vilket då skulle innebära ett behov av justeringar i kommunallagen. En ny reglering i den riktningen skulle möjligen också bättre spegla den faktiska verkligheten.

Ett tydligare och i någon mån utvidgat mandat för ordförandefunktionen kan skapa bättre formella förutsättningar för förhållandet till tjänstemannaledningen. En beskrivning av ordförandens formella makt i förhållande till förvaltningen blir en viktig pusselbit i arbetet med att bygga och utveckla samspel mellan den politiska nivån och tjänstemannanivån. Det bygger också in en strukturellt betingad möjlighet till ett politiskt ställningstagande till förhållandet mellan den politiska ledningen och verksamhetsledningen.

En del arbete kring att utveckla ordförandes roll kan göras inom ramen för den befintliga – eller kanske snarare den obefintliga – regleringen. En ny rättslig grund som sätter fingret på behovet av att bedriva ett sådant arbete skulle onekligen fungera som ett incitament i sammanhanget.

5.3.3 Är borgmästarmodellen intressant?

I andra länder finns system med borgmästare och frågan om det finns skäl att införa en sådan modell även i Sverige har rests. Motiven för ett sådant lokalt utvecklingsarbete ligger i de effektivitets- och styrningsvinster som det goda och starka politiska ledarskapet erbjuder. Det kan därför finnas anledning att fundera över om det finns behov av att gå längre än vad dagens delegationsregler ger utrymme för. Eftersom vår modell i grunden bygger på ett kollektivt beslutsfattande i styrelsen är utrymmet oklart i fråga om möjligheterna att utse en ”borgmästare” med ett individualiserat mandat och operativt ansvar för förvaltningen.

I kommunallagen slås fast att den ledande tjänstemannen inte är valbar. Däremot finns det ingen bestämmelse som säger att det måste finnas en ledande tjänsteman. Rimligen betyder det att den ledande politikern mycket väl kan bära hela det operativa ansvaret – eftersom den saken lämnats oreglerad.

Det finns exempel på enstaka kommuner som valt att utveckla sådana arbetsformer. Självklart kan det finnas fördelar med en sådan ordning i form av en stark styrning. De risker som kan ligga i övergångsproblem mellan mandatperioder och i maktkoncentration bör dock inte underskattas.

5.3.4 En stärkt roll för ordföranden i en mer balanserad omfattning

Utan att gå så långt som till en renodlad borgmästarmodell finns olika vägar att ta när det gäller att stärka den formella grunden för ordförandens roll i systemet.

En väg går via systematiskt utvecklad användning av delegationsreglerna, reglementen och arbetsordningar. Ett sådant arbete begränsas av att det i grunden är hela styrelsen som bär ansvaret och den politiska ledningsfunktionen. Delegation kan formellt bara avse delar av detta. Väljer man den vägen kan det ändå finnas skäl att fundera över vilka incitament som behövs för att sådant arbete ska komma till stånd på ett sammanhållet sätt.

En annan väg skulle kunna gå i att utveckla regelverket mot en rättsligt sett mer utmejslad roll för ordföranden. I ett sådant arbete finns det skäl att lyfta betoningen av ledarskapsfunktionen. I ordförandens roll ligger naturligt att företräda styrelsen som helhet och sitt parti i synnerhet. På det området finns en lång och djup erfarenhet kopplad till partipolitiskt präglade traditioner och i den delen är det svårt att se att kommunalrätten skulle kunna spela någon mer framträdande roll.

När det däremot gäller ett utvecklingsarbete kring ordförandes roll i förhållande till förvaltningsledningen och till förvaltningen i allmänhet kan förtydliganden kring ordförandens funktion spela en viktig roll för en god lokal förvaltning. En mer utmejslad roll för ordföranden bygger grunden för relationen till den ledande tjänstemannen. Renodlas och tydliggörs ordförandens roll i detta

sammanhang förbättras samtidigt förutsättningarna för ett bra samspel mellan politik och förvaltning.

5.4 Tjänstemannaledningen

5.4.1 Ett oreglerat område

På förvaltningsnivån är det den ledande tjänstemannen som håller samman verksamheten i kommunen, landstinget och regionen. Utmärkande är att det formella innehållet i detta uppdrag är helt oreglerat av lag. Lagstiftaren har dock dragit en skarp gräns mellan politik och förvaltning i den meningen att den ledande tjänstemannen inte är valbar. Själva funktionen som sådan har lagstiftaren lämnat orörd. Det formella ansvaret för den ledande tjänstemannen är egentligen bara det som ligger i själva anställningsförhållandet.

En del av det formella innehållet i den ledande tjänstemannens uppdrag speglas av arbetsordning. Det kan då handla om faktiskt beslutsfattande i enskilda frågor men också om funktionellt ansvar. Som exempel på det senare samlas ofta chefsansvaret i förhållande till andra chefer under den ledande tjänstemannen. Den modellen används för att skapa en strategisk och funktionell kontroll över förvaltningsapparaten och blir därmed ett betydelsefullt verkstyg för en effektiv styrning.

En betydande del av förvaltningsledningsuppdraget ryms under begreppet ”löpande förvaltning”. Det är ett rättsligt oklart begrepp i sammanhanget. För den utomstående betraktaren är det tämligen svårt att veta vad som ligger i begreppet ”löpande förvaltning” men också internt inom en kommun, ett landsting eller en region kan det vara svårt att avgöra var gränserna går. Normalt löser man uppgiften – och vad som anses utgöra löpande förvaltning i en kommun, landsting eller region behöver inte nödvändigtvis vara det i en annan.

5.4.2 Förhållandet mellan politik och profession

För att tjänstemannaorganisationen ska kunna utvecklas till det goda stöd som ger en väl fungerande kommun, landsting eller region krävs respekt för dess kunnande och professionella integritet – en förutsättning för goda resultat och politiskt genomslag med demokratisk legitimitet.

Bra kommunikation mellan förvaltning och en politisk ledning som allt oftare är sammansatt av flera ledande politiker respektive partier innebär en balansgång som sällan är enkel. Det blir särskilt tydligt där det politiska möter förvaltningen.

Ett problem som återkommer i samtalen med både politiker och tjänstemän ligger i frågan om rätten eller kanske t.o.m. behovet av en skyldighet att lyfta fram angelägna åtgärder eller centrala sakförhållanden till politisk behandling. I relationen mellan ordföranden och den ledande tjänstemannen är det en fråga

om dialog och förtroende, men sett i ett större sammanhang en annan typ av problem. I den bredare meningen är det en central transparensfråga, som spelar roll exempelvis för att skydda mot maktmissbruk och korruption.

Det kommunalrättsliga systemet ger inget stöd när det gäller förhållandet mellan anställda och förtroendevalda. Initiativrätt finns bara för förtroendevalda. Det är bara de som deltar i ett beslut som har rätt att reservera sig. För att kunna utnyttja rätten att ta initiativ krävs att det finns ett ärende väckt och att det är korrekt skrivet. Hur kan man ta initiativ i en fråga eller reservera sig i ett ärende som inte lagts fram eller mot en omständighet som man inte känner till?

Ett annat område där förhållandet mellan politik och profession blir problematiskt gäller myndighetsutövningen. En anställd är på samma sätt som en förtroendevald bunden av tjänstefelsansvaret, men den anställde har vare sig initiativrätt eller reservationsmöjlighet. Den frågeställningen ligger i och för sig vid sidan av den fråga som är i fokus för detta arbete; förhållandet på den högsta ledningsnivån – men den illustrerar på ett typiskt sätt den relation som råder mellan den politiska makten och det yrkesmässigt burna kunnandet. Det tänkesätt som är bärande för samspelet bär många likheter med det förhållande som behöver råda mellan den ledande tjänstemannen och den högsta politiska ledningen.

5.4.3 Ledningskompetens

En slutsats av vad som sagts ovan är också att respekten för varje aktörs behov av handlingsutrymme är viktigt. Det kräver dock en genomtänkt analys av hur det handlingsutrymmet behöver se ut. En grundläggande utgångspunkt är att handlingsutrymmet för den högsta ledningen idag behöver vara relativt generöst tilltaget. En tjänstemannaledning kan både få göra fel och få tillräckligt utrymme för att ta ansvar för att rätta till det som inte gått rätt. I annat fall ökar risken för långsamma processer med tvehågsna chefer på tjänstemannanivå.

5.4.4 Lösningar som baseras på överenskommelser och formella spelregler

Det ligger på den politiska nivån – styrelsen som helhet – eller i mer delegerade modeller, på kommunstyrelsens ordförande att fylla uppdraget för den ledande tjänstemannen med innehåll. Ett sätt att göra detta mer renodlat än vad som är vanligt idag är att utveckla användningen av formaliserade spelregler. Som tidigare beskrivits är den ordningen är vanligt förekommande i Finland – och ger i den miljön en stadga åt ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och förvaltningen.

Vad som kan och ska ligga i den typen av överenskommelser måste med nödvändighet vara en lokal angelägenhet. Exempel på frågor som skulle kunna utvecklas i en sådan form är bl.a. frågor som rör utvecklingsansvar, ansvar för externa kontakter och media, det praktiska ansvaret för beredning av ärenden,

initiativrätt, precisering av ledningsfunktionen i förhållande till andra förvaltningar.

5.4.5 En lösning med ett lagstadgat ansvar

Skulle det rent principiellt vara möjligt att skapa ett lagstadgat ansvar för den ledande tjänstemannen och vilka skulle i så fall motiven för en sådan ordning vara?

Inledningsvis är det viktigt att framhålla att en reglering som sådan inte behöver – och heller inte bör – innehålla specifik reglering av *hur* ansvarsfördelningen ska se ut. Fokus bör istället ligga på att bygga in incitament att lokalt synliggöra ansvarsfördelningen. En laglig grund för ansvarsfördelningen utgår då från de lokala förhållandena och kan effektivt bidra till att begränsa risken för att en viktig fråga hamnar ”mellan stolarna” eller på annat sätt fördröjs p.g.a. att det finns en oklarhet i ansvarsfrågan.

Det är viktigt att betona att varken en incitamentsbestämmelse i lag eller en stadfäst lokal reglering hindra styrelsen från att gripa in i den mån den anser att det är befogat. Här är det relevant att jämföra med förhållandena i ett aktiebolag. Den verkställande direktören har ett tydligt uppdrag att svara för den löpande förvaltningen – men styrelsen har alltid utrymme att ingripa för det fall det anses nödvändigt.

Ett lagstadgat ansvar för en kommuns förvaltningsledning kan också effektivt bidra till att många rent personrelaterade konflikter med automatik ”byggs bort”. Modellen ger förutsättningar för att stärka kopplingen mellan befogenhet och ansvar och skapar därmed långsiktigt hållbara förutsättningar för att rekrytera goda ledare.

En utveckling mot ett lagstadgat ansvar för tjänstemannaledningen kan ta stöd i hur motsvarande ordning är uppbyggd i aktiebolagsrätten.

5.4.6 Löpande förvaltning – ledning från aktiebolagsrätten

I aktiebolagsrätten har den verkställande direktören ett tydligt ansvar för den löpande förvaltningen. I VD:s ansvar ligger ett tydligt mandat att handla och att leda verksamheten. I förhållande till övriga anställda och i förhållande till utomstående är VD:s roll entydig. Aktiebolagsformen ger dessutom grund för ett faktiskt ansvarsutkrävande i förhållanden till VD. Att utveckla ansvaret för tjänstemannaledningen i linje med vad som finns i aktiebolagslagen förutsätter en motsvarande utveckling av ansvarsutkrävandet. Formerna för ett sådant ansvarsutkrävande skulle teoretiskt kunna utvecklas i parallellitet med hur det fungerar i aktiebolagsrätten – men blir mycket mer sammansatt eftersom målen för offentlig verksamhet är mer komplexa.

Det är också viktigt att hålla i minnet att styrningen av ett aktiebolag skiljer sig från styrningen av en kommunal förvaltning på en principiellt väsentlig punkt.

Styrelsen för ett aktiebolag har en lojalitetsplikt mot bolaget och styrelsebeslut bygger alltid på enighet. I en kommunal verksamhet är förhållandet snarare det motsatta. I ledningen av en kommun är det nödvändigt att skapa utrymme för att redovisa skilda politiska uppfattningar. Enighet som norm är inte förenligt med grunderna för en demokratisk styrning.

Det är också närmast ett axiom att skillnaderna i förutsättningar mellan olika kommuner, landsting och regioner är mycket stora. Motsvarande skillnader finns för svenska aktiebolag – det är därför sannolikt inte omöjligt att hitta en form som kan tillämpas även om svårigheterna inte ska underskattas.

5.5 Hur kan det politiska ledarskapet utvecklas?

I det moderna politiska ledarskapet ligger naturligt en mer utvecklad ställning för kommunstyrelsens ordförande. Ledarskap bygger på personer. För att det ska vara möjligt att möta förändringen mot fler partier kan det behövas en del nytänkande. När det parlamentariska läget gör det komplicerat att finna starka styren kan en tydligare rättslig ställning för kommunstyrelsens ordförande ge en ny möjlighet. Också utan sådana komplikationer kan själva ledarskapsfrågan vinna på att lyftas fram, den ger grund för individuell utveckling och betonar ledarskapets betydelse.

Givet att det måste finnas utrymme för lokala anpassningar skulle en principiell grund för kommunstyrelsens ordförande kunna läggas fast i lag – kommunallagen skulle därmed kunna ge ett mandat att tydligare individualisera funktionen som kommunstyrelsens ordförande.

Vad skulle då kunna ligga i en sådan mer utmejslad roll för ordföranden? En möjlighet är att ta utgångspunkt i vad som förväntas av mandatperiodens arbete och med detta som utgångspunkt ge ordföranden mandat att sätta ramarna för förvaltningsledningens arbete.

Ordföranden skulle därmed få ett mandat att göra arbetsfördelningen mellan sig och den ledande tjänstemannen i beredningsprocessen. Det ligger naturligt i ordförandes mandat att svara för de ärenden som förs till styrelsen – detta kan uttryckas tydligare än vad dagens lagstiftning egentligen ger utrymme för. När ett ärende är berett och klart från saklig utgångspunkt – då är det ordförandes roll och uppgift att vara den som är poliskt föredragande. Med det förtydligade ordförandeuppdraget går det också att klarare placera det sakliga beredningsansvaret på förvaltningsnivå – och därmed också skapa bättre förutsättningar för det professionella ledarskapet.

Organisatoriska strukturer kan inte bota brister när det gäller det som allmänt kallas personkemi, men goda strukturer kan motverka uppkomsten av konflikter och ge långsiktigt hållbara förvaltningsorganisationer. Mer formaliserade spelreglerna för förhållandet mellan den högsta politiska ledningen och förvaltningsledningen ger både transparens och verkar konfliktförebyggandet. I

den mån det är möjligt att utgå från mandatperiodens politiska program kan det också vara effektivitetshöjande. För att det ska vara möjligt att nå detta krävs både en tydlig politisk ledningsfunktion – och en tydlig mottagare av uppdragen på förvaltningsnivå.

Ordföranden har en mycket viktig roll när det gäller att se till att den mångfald av styrdokument som idag finns ensas, harmonieras och hålls uppdaterade. Så är inte alltid fallet – det verkar snarare vara så att det finns en tendens att låta traditioner och arbetsformer utvecklas stegvis och inte alltid i takt. Delegationsordningar, reglementen och policydokument av olika slag hänger inte alltid samman.

En enkel processregel skulle kunna ge visst stöd. På många rättsområden förekommer det att lagstiftningen ställer krav på att en samlad översyn ska göras en gång per mandatperiod. Det skulle kunna vara användbart också när det gäller en kommuns, ett landsting eller en regions ledningsdokument.

När en sådan översyn görs faller det sig naturligt att utgå från de politiska överväganden som legat till grund för mandatperiodens överenskommelser och från detta härleda vilket mandat ordföranden kan få för att i sin tur leda förvaltningen genom att sätta spelregler för hur kommunens olika kontakter ska skötas. Det kan röra många områden, exempelvis principiella överväganden kring mediakommunikation, förhållandet till näringslivet i kommunen, eller arbetsgivarrollen.

Sammanfattningsvis kan det vara av stort intresse att få till stånd en politisk diskussion om fundamentet för det politiska ledarskapet; hur det ges bästa möjliga utvecklingsförutsättningar och legitimitet.

5.6 En utvecklad roll också för förvaltningsledningen

En väl fungerade förvaltning är i centrala delar en fråga om hur väl tjänstemannanivåns ledning klarar sitt uppdrag. Med utgångspunkt från ett uppdrag med grund i ett mandat från styrelsens ordförande skapas förutsättningar för att ge förvaltningsledningen ett sakligt ansvar för beredningsunderlagen. Ett sådant ansvar finns de facto redan idag, men är inte formellt. Fick det en tydligare grund i gemensamt uppsatta spelregler skulle det också vara möjligt att lägga fast det faktiska – men högst informella – ansvar som idag vilar på ledningen när det gäller att lyfta fram viktiga sakförhållanden.

Det exempel på tydligt förvaltningschefsansvar som lyfts fram i avsnitt 3.2.1 förutsätter att den underliggande rättsliga regleringen kompletteras med en motsvarande bestämmelse som ger en rättslig grund för det arbetssätt som beskrivs.

Ett sätt att utveckla en kultur för ansvarstagande i de sakliga delarna av en ärendebereidning är att framhålla betydelsen av att också förvaltningsledningen tar de initiativ som behövs för att kommunen, landstinget och regionen ska utvecklas. I de gemensamma spelreglerna för förhållandet mellan styrelsens

ordförande och direktören kan det finnas utrymme för att beskriva vilka initiativ som förväntas av förvaltningsledningen. Det kan uttryckas en initiativskyldighet – som därmed också fungerar som ett viktigt skydd för minoriteten.

Slutligen finns idag ett problem kopplat till delegationsreglerna i kommunallagen. Det är idag inte möjligt för förvaltningschefen att delegera beslutanderätt vidare i mer än ett steg. Det principiella förbudet mot vidaredelegation i mer än ett steg gör delegationsordningar oöverskådliga och svåra att arbeta med. I det dagliga arbetet är det också rätt opraktiskt – från ledningssynpunkt vore det därför av värde om det vore möjligt för direktören att använda sig av delegation i flera steg. Självklart måste ett sådant bemyndigande byggas på väl underbyggda principer för fördelningen av beslutanderätter. Inom ramen för den ovan förordade modellen för översyn av samtliga styrdokument i en kommun, landsting och region borde det falla sig naturligt att också göra en genomgång av dessa principer.

5.7 Avslutande reflektioner

En effektiv och välfungerande lokal förvaltning handlar ytterst om hög funktionalitet i kontaktpunkten mellan det politiska ledarskapet och förvaltningsledningen. Det finns åtskilliga exempel på att det går att lyckas bra med det – men en utveckling av de formella förutsättningarna skulle kunna ge utväxling både för den politiska ledningen och för tjänstemannaledningen.

Ledarskapsutveckling; genom utbildning och andra utvecklingsinsatser är naturligt prioriterad när målet är att skapa ett bra ledarskap. Det är då också viktigt att vi hittar möjligheten att erbjuda ledarskapsträning både för den politiska nivån och för tjänstemannaledningen.

I det moderna politiska ledarskapet ligger naturligt en mer utvecklad ställning för styrelsens ordförande. Det möter förändringar i partistrukturen och kan underlätta särskilt när det parlamentariska läget gör det komplicerat att finna starka styren.

En tydligare roll för styrelsens ordförande lägger en grund för att sätta ramarna kring ledningsansvaret för förvaltningen. Det ger professionellt stöd och stadga åt förvaltningsledningen. Organisatoriska strukturer kan inte bota brister när det gäller det som allmänt kallas ”personkemi”, men goda strukturer kan motverka uppkomsten av konflikter och ge långsiktigt hållbara förvaltningsorganisationer. En sådan utveckling kan grundas på en avtalsmodell. Enbart ett sådant steg leder en bit framåt på väg mot bättre transparens i fördelningen av uppgifter mellan den politiska nivån och förvaltningsledningen. I förhållande till medborgarna och i förhållande till oppositionen fyller denna transparens en särskilt betydelsefull funktion – som inte bör underskattas.

Ett annat sätt att möta behovet av större tydlighet i rollfördelningen kan vara att reglera frågan. Det är lätt att reflexmässigt motsätta sig det – men det kan finnas

fördelar med en sådan ordning om den ges en ramartad utformning. En sådana skulle i så fall exempelvis kunna slå fast att varje kommun, landsting och region i en särskild överenskommelse mellan den politiska ledning och dess ledande tjänsteman ska reglera ansvarsfördelningen på den högsta nivån. Det skulle ge ett incitament för att skapa tydliga grunder för ansvarsfördelningen – och det behövs. Samtidigt behåller en sådan ordning utrymme för de skillnader som den lokala nivån behöver för att hantera sina skilda traditioner, arbetsformer och behov.

För att klara det kan det vara värt att ta ställning till om inte någon form av stödbestämmelser skulle kunna bidra till bättre förutsättningar.

Dessa skulle kunna innefatta;

- En i lag mer utmejslad roll för ordföranden som syftar till att stärka grunden för det politiska ledarskapet och dess utvecklingsförutsättningar.
- Ett krav på en översyn av samtliga styrningsdokument minst en gång per mandatperiod i syfte att skapa en stödjande processregel.
- Ett mandat för ordföranden att sätta de spelregler som behövs för förvaltningen.
- En formalisering av den ledande tjänstemannens skyldighet att ta initiativ i vissa ärenden och ansvar även för beredning av ärenden i syfte att stärka ledningsfunktionen på förvaltningsnivå.

Därutöver kan möjligheten att tydliggöra mer formaliserade spelregler användas t.ex. avseende;

- Att bestämma vilka frågor som generellt är ”vad- och hur- frågor”.
- Att bestämma hur kontaktvägarna ska se ut?
 - Till media?
 - Till övriga partier, både majoritet och minoritet.
- Att bestämma vem som är chef över förvaltningscheferna.

I bilaga 2 ges fler exempel på tänkbara innehåll i sådana lokala överenskommelser.

Bilaga 1

Samtal om ansvar och samspel

Intervjuer med ledande politiker och direktörer i kommunerna Östersund, Ulricehamn och Västerås samt Region Halland och Landstinget Gävleborg.

Intervjuerna har gjorts av Roland Cox och Birgitta Klepke på Journalistgruppen Kajak och deras uppdrag var att ta reda på hur man gör för att dela ansvaret och hur samspelet fungerar. Resultatet blev fem exempel på hur ansvar och samspel fungerar i vardagen.

Östersunds kommun

Förtroende leder till nödvändig tillit

På kvällen den 26 november 2010 fick kommunstyrelsens ordförande AnnSofie Andersson ett viktigt telefonsamtal. Den som ringde var kommundirektör Bengt Marsh och hans ärende var att berätta att flera Östersundsbor blivit sjuka av kommunens kranvatten.

En knapp timme senare – 22.12 – sände lokalradion den första uppmaningen om att allt dricksvatten måste kokas. Då visste ingen att över 20 000 östersundsbor skulle bli sjuka innan faran definitivt kunde blåsas av den 18 februari 2011.

Under den första perioden av det nästan tre månader långa förloppet inleddes varje arbetsdag i rådhuset med ett krismöte vid Bengt Marshs ellipsformade sammanträdesbord.

– Då var det skönt att Bengt och jag kände varandra väl och har stort förtroende för varandras kompetens och roller, säger **AnnSofie Andersson** (S) som haft politiska uppdrag i kommunen sedan 1985.

Vid de första pressträffarna satt hon vid kommundirektörens sida, men snart insåg både hon och **Bengt Marsh** att det var slöseri med tid.

– Frågorna handlade om UV-filter, reningsverk och bakterier, vilket tjänstemännen behärskar mycket bättre än jag. Dessutom var jag hela tiden informerad direkt via Bengt och hans medarbetare, säger AnnSofie Andersson.

Trots flera decenniers politisk erfarenhet blev hon förvånad över den kritik som följde av beslutet.

– Vissa försökte göra politik av en opolitisk fråga och menade att jag smet undan ansvaret genom att inte synas i media. Men efter att ha rannsakat beslutet tycker både Bengt och jag att vi hanterade informationsfrågan korrekt. Dessutom fick jag upp ögonen för betydelsen av min roll som invånarnas främsta företrädare.

Kontakten mellan Bengt Marsh och AnnSofie Andersson verkar enkel och okomplicerad.

– Jag känner absolut förtroende för Bengt. Oavsett vilken fråga det gäller, vet jag att jag kan messa, ringa eller mejla honom när som helst på dygnet, vardag som helg.

Att vara ständigt nåbar är också en av punkterna i Bengt Marshs ”avtal” kring förhållningssättet gentemot AnnSofie Andersson. Övriga punkter i avtalet är:

- Jag är absolut lojal mot dig som kommunstyrelsens ordförande
- Jag håller tyst med förtrolig information
- Jag undanhåller aldrig information och förskönar inte fakta
- Jag vill ha en öppen och förtrolig dialog med dig
- Jag vill gärna att vi har roligt tillsammans

Punkterna har han ”lånat” från en före detta kollega och modifierat efter eget huvud. De innebär också att kommundirektören håller tyst gentemot andra partier om han får förtrolig information från oppositionen.

Riktlinjerna är en viktig utgångspunkt vid utbildningar inom kommunens ledarutvecklingsprogram där både Bengt Marsh och AnnSofie Andersson deltar.

– Förutom att de är ett rättesnöre, underlättar de förståelsen för hur en politiskt styrd organisation fungerar, säger Bengt Marsh.

I december 2011 genomförde Östersunds kommun sin 14:e utbildning för 30 nyanställda chefer. Utöver detta inbjuds alla nya chefer till två kommun-gemensamma ledardagar per år. År 2011 deltog ungefär 300 personer.

Under förra mandatperioden bjöd AnnSofie Anderssons företrädare in alla ordföranden och vice ordföranden till en ledarutbildning för att ge kommunens politiker samma chans att diskutera vad som är politik och vem som gör vad. Ett initiativ som många tyckte var lyckat.

– Under en halv dag arbetade vi dessutom med förvaltningscheferna kring hur vi hanterar olika frågor och vem som gör vad i konkreta situationer. Det visade sig då att även politiker, liksom chefer, ibland tycker olika.

Till skillnad från AnnSofie Anderssons politikerroll, är rollen som kommun-
direktör inte reglerad i kommunallagen.

– Det enda lagen säger är att tjänstemän inte är valbara till politiska förtroende-
uppdrag i den egna nämnden, säger Bengt Marsh som gärna skulle se att
kommunens högsta tjänsteman fick ett mer kraftfullt mandat att redovisa
konsekvenser av politiska beslut.

Hittills har lagstiftarna dock inte velat inskränka politikernas formella makt
vilket, enligt Bengt Marsch, bara sluta på två sätt om man inte kan komma
överens:

– Antingen tassar man omkring tills endera parten träder tillbaka eller så blir en
öppen konflikt som nästan alltid slutar med att kommundirektören får lämna sitt
arbete.

Vissa undersökningar visar att politiker tycker att tjänstemännen har mest makt,
medan tjänstemän tycker tvärtom. I Östersund är Bengt Marsh och AnnSofie
Andersson överens om att den som har suttit längst har mest makt i praktiken.

Enligt Bengt Marsh finns det ordföranden som gärna pratar ihop sig med
kommundirektören inför viktiga politiska beslut. Något som på sikt kan det leda
till att kommundirektören blir så förknippad med majoriteten att han eller hon
inte kan sitta kvar vid ett maktskifte – oavsett kompetens.

Men så är det inte i Östersund.

– Varje gång förvaltningen har en annan uppfattning än politikerna – oavsett om
det är majoritet eller opposition – står vi för vår åsikt. Om jag alltid skulle gå
AnnSofies väg, vore det bättre att hon anställde en politisk sekreterare. Däremot
är det bra om kommundirektören har erfarenhet av politisk styrning eftersom
det är den politiska ledningen som bestämmer svängrummet.

Det faktum att AnnSofie Andersson har makten köra över Bengt Marsh krävs
både fingertoppskänsla och gott omdöme. Därför uppmanar hon alltid anställda
som ringer till henne, att prata med Bengt Marsh eller med den närmaste chefen.

– Att runda Bengt skulle underminera den nödvändiga tilliten mellan oss.

Sedan 2003 anställer kommundirektören alla förvaltningschefer i Östersund.
Det är bra, tycker AnnSofie Andersson, som menar att en duktig nämndsord-
förande inte självklart är en duktig arbetsgivare. Det är också viktigt att ha en
tydlig linjeorganisation; från kommundirektören till förvaltningscheferna. Inte
minst för att visa att kommunen har en gemensam hållning i viktiga frågor. Bra
samspel och en tydlig gräns mellan politik och förvaltning gynnar också med-

borgarna, eftersom det ger kraft åt kommunens beslut. Dessutom blir det tydligare vem som ska ställas till svars om något blir fel.

– Förvaltningen ska inte skriva visioner och politiker ska inte peta i sakfrågor, säger Bengt Marsh och betonar det gemensamma uppdraget att arbeta för östersundsbornas bästa. Men även om det mesta är klart i teorin, uppstår ständigt nya frågor i praktiken.

Senast i morse ringde AnnSofie Andersson för att be om råd när det gäller föräldrar som ifrågasätter kalkylen inför nedläggningen av en skola.

– Det är lätt att bli blockerad när en fråga väcker starka känslor och får stor uppmärksamhet i media. Då är det skönt att kolla av med Bengt hur vi ska göra.

Eftersom det är svårt att ha koll på alla konsekvenser i andra och tredje led uppskattar hon Bengt Marshs erfarenheter efter många år i kommunen. En annan personlig styrka är hans bakgrund som jurist.

I februari brukar majoriteten ha en arbetshelg inför budgetarbetet och då blir det många telefonkontakter till förvaltningen för att testa idéer och framkomliga vägar.

För att hålla sig a´jour med de politiska tongångarna är kommundirektören, biträdande kommundirektören och ibland även förvaltningscheferna med vid alla fullmäktigemöten. ”Allt annat är otänkbart”, enligt Bengt Marsh.

Både han och AnnSofie Andersson menar att ett gott samspel också skapar en kollektiv stolthet över kommunen. Trots vattenproblemen fick Östersund betyget fem av sex vid den senaste medborgarundersökningen från mars 2011 när det gällde trivsel. Med två lokaltidningar, två lokala radiostationer och två Tv-stationer har kommunen ständigt ögonen på sig, vilket både AnnSofie Andersson och Bengt Marsh tycker är bra.

I Östersund vet förvaltningen sin plats och diskuterar varken det kontroversiella arenabygget eller regionfrågan. Två frågor som ändå finns på agendan under Bengt Marshs och AnnSofie Anderssons inbokade träffar 2012. Att det finns mycket att prata om är uppenbart. Innan jag hinner stänga dörren tar samtalet ny fart: ”Har du tid en stund, det är en sak jag måste kolla...”

Fakta

Intervjuade

AnnSofie Andersson (S), kommunstyrelsens ordförande och Bengt Marsh, kommundirektör

Viktiga frågor

Vattenparasiten crypto-sporidium och nytt arenaområde

Majoritet	Invånare	Antal anställda	Omsätter
S+V+MP	59 600	5 900	3,7 miljarder kronor

Källa: Östersunds kommun 2011

Region Halland

Konsten att mötas i den gyllene zonen

Vad är den gyllene zonen?

– Det är där vi möts, säger **Catarina Dahlöf enkelt.**

Hon är regiondirektör för ettåriga Region Halland. Tillsammans med styrelseordförande Gösta Bergenheim försöker hon navigera i zonen efter den karta som de har gjort upp om.

Den gyllene zonen – det är fjärde våningen i regionkontoret i Halmstad, skämtar Gösta Bergenheim (M). Där sitter både politiker från olika partier och högre tjänstemän. Dricker kaffe i fikarummet och utbyter information och åsikter.

På ett mer symboliskt plan är zonen det område som inte är helt reglerat, menar **Catarina Dahlöf**. Kommunallagen är svårtolkad när det gäller gränstragningen mellan politik och tjänstemannafrågor, och gränsen kan kanske aldrig vara solklar, menar hon. Det handlar inte bara om att agera korrekt, utan om att ha tillit och spelutrymme.

– Man kan inte gå och passa på varandra, båda måste vara i den gyllene zonen. Jag kan inte släppa världens tråkigaste underlag i Göstas knä och gå därifrån.

– Min roll är att skickliggöra politikerna. Det kräver av mig att jag är professionell, att jag känner till lagstiftningen, har förståelse för politisk styrning, har struktur på det jag gör och att jag har en god relation till Gösta.

Om tjänstemän kallar till presskonferens i en känslig fråga och inte har med politikerna, då har de inte förstått att de är inne i den där oklara zonen, ger hon som exempel.

Något som kan ses som en ”liten” fråga kan raskt bli en stor, som när en näringsidkare i Gösta Bergenheims hemkommun Varberg kom i kläm i bygglovsbyråkratin. ”Hur” blev plötsligen ”vad” och politiker ställdes till svars för en handhavandemiss.

– Det där måste man ha en ryggradskänsla för. Jag vet att Göstas roll är beroende av att han är valbar. Vi måste prata vid varje dag, säger regiondirektören

Om en samarbetspartner i kollektivtrafiken ringer och varnar för att budgeten håller på att spricka så kan det formellt se ut som ett verkställighetsärende.

– Men om hela planen för kollektivtrafiken plötsligt riskeras så måste ju det vara en fråga för Gösta.

Politikerna är i utgångsläget sällan tillräckligt tydliga, medger styrelseordförande Gösta Bergenheim. Ibland behöver man vrida och vända på ett problem innan något med mer fast form utkristalliserar sig.

Men då är det tjänstemannens uppgift att skaffa tydliga besked, att inte lämna mötet som ett frågetecken, inflikar Catarina Dahlöf:

– Det krävs ett visst mod att vara i den gyllene zonen. Man kan inte bara sitta som en fågelunge och tro att man ska få allt färdigt. Man får fråga igen.

Gösta Bergenheim påminner om de träffar som presidiet hade i början av regionens första verksamhetsår 2011.

– Vi pratade om vad som händer om en liten fråga börjar växa. Jag sa att jag kommer att säga ifrån om tjänstemän trampar in på den politiska arenan för mycket.

– Det gäller även omvänt. Jag måste kunna gå ut i verksamheten och prata med folk, men absolut aldrig gå bakom ryggen på Catarina. Om jag har varit ute någonstans så ska hon inte behöva rodna generat för att hon inte vet vad jag gjorde där.

Den nya regionen föddes ur ett gammalt kommunalförbund och landsting i januari 2011. Det närlokala vävs nu ihop med det större, hemtjänst och närsjukvård med regionala resurser. Samtidigt tillförs regionen pengar och ansvar för bland annat en del av länets infrastruktur. Dryga 6,3 miljarder kronor går till sjukvård, runt 800 miljoner till resten – kollektivtrafik, kultur, näringslivsfrågor med mera.

Gösta Bergenheim är tjänstledig polis och hade, förutom kommunledningen i Varberg, suttit i landstinget för moderaterna. Catarina Dahlöf var tidigare landstingsdirektör och har ett förflutet i Göteborgs kommun som bitr. stadsdirektör och i det privata näringslivet, bland annat som hotellchef och inom Stena Line-koncernen.

Hon hyllar ordning och system som en grund att bygga förtroende på.

– Många konflikter i politiken beror på oskicklighet hos tjänstemännen i att tillhandahålla en struktur, hävdar hon.

En hel del av ordningen har satts på pränt. Några exempel:

- Reglementen för de olika nämndernas uppgifter, vilket utesluter annat som de inte ska styra över.
- Bolagen har fått ägardirektiv från regionfullmäktige för att göra tydligt varför de finns och vilka uppdrag de har.
- Papper visar att det är regionstyrelsen som ställer en förvaltningschef till förfogande för respektive nämnd och att han eller hon därmed är en gemensam resurs för regionen.
- Regionstyrelsen har en förteckning över vilka ärenden som är delegerade – och hur långt.

- Instruktion för förvaltningschefen om hur ärenden ska förberedas och rapporteras, vilka ansvarsområden chefen har och att delegationsbeslut ska avrapporteras.

Catarina Dahlöf menar att det bland uppstår en dissonans, till exempel mellan en chef och facknämnden.

– Då är det min sak att sätta mig med dem och diskutera problemet utifrån vilket uppdrag de har. Då är det bra att inte behöva utgå från ett vitt papper, utan från hur det egentligen ska vara.

Skrivna regler gör också att värdegrund och kultur lättare finns kvar om personer och majoriteter växlar, menar hon.

Catarina Dahlöf berättar om när hon var ny i landstinget och besökte en vårdcentral. En anställd tyckte att det var roligt att det kom någon och hälsade på ”från landstinget”. Catarina påpekade att de faktiskt tillhörde landstinget båda två...

Det visade sig också att personen ifråga inte visste om besökaren var politiker eller tjänsteman.

– Inom organisationen fanns väldigt dålig kunskap om gränserna för pengar, mandat och ansvar. Den erfarenheten fick mig att börja tydliggöra det här.

Enligt Gösta Bergenheim är dynamiska chefer ibland så uppfyllda av sitt jobb att de kan behöva påminnas om att uppdraget har begränsningar, både mandatmässigt och ekonomiskt.

– De får inte tänja på den gyllene zonen hur mycket som helst. Till syvende och sist är det politikerna som står ansvariga inför invånarna.

En stram struktur är särskilt viktig eftersom behoven inom vården tycks öka ständigt och svår hejdat. Nya rön gör det möjligt att upptäcka och bota sjukdomar allt tidigare. Människor är pålästa och kräver mer av vården.

– Alla vill leva länge men ingen vill bli gammal, säger Catarina Dahlöf.

Hon brukar referera till en forskaruppsats som visade att läkare ofta ser som chefens viktigaste uppgift att läkarna och sjukhuset ska ha så mycket resurser som möjligt.

– Nej, nej, nej, säger sjukhuschefen och jag då. Chefens uppgift är att genomföra de politiska besluten, slår hon fast.

Både ordföranden och regiondirektören återkommer till demokratins kärna, att det är den som ska hanteras i den gyllene zonen. De menar att man måste hålla fast i idén om det folkvalda parlamentet som styr.

– Om man inte förstår sambanden och att resurserna är begränsade, då kan demokratin gröpas ur och man börjar tro på den stora starka ledaren igen, säger Gösta Bergenheim.

Alltså: Både regler och ett informellt sökande av samförstånd.

Och så ska man ha kul ibland.

Inför bildandet av den nya regionen träffades regionstyrelsens alla ledamöter och ledande tjänstemän en dag i december 2010 för att prata igenom regler, reglemente och verksamhetsårets struktur.

– På kvällen hade vi kul. Biträdande regiondirektören spelade gitarr och hälso- och sjukvårdsstyrelsens ordförande spelade dragspel och så hade vi popquiz med frågor på det. Catarina var konferencier, säger Gösta Bergenheim.

FAKTA

Intervjuade

Gösta Bergenheim (M), ordförande i regionstyrelsen och Catarina Dahlöf, regiondirektör.

Viktiga frågor: Att hejda kostnadsutvecklingen med tryggad kvalitet i vården. Att förbättra infrastruktur och kollektivtrafik så att hela regionen kan utvecklas. Samverkan med andra regioner. Att göra Halland till bästa livsplatsen med tanke på näringsliv, kultur, boende, med mera

Majoritet

Allianspartierna
tillsammans med
miljöpartiet

Invånare

300 000

Antal anställda

Omsätter

7,1 miljarder kronor

Källa: Region Halland 2011

Ulricehamns kommun

Det handlar om att vilja varandras väl

Grundreglerna för styrningen av Ulricehamn ryms på sex A4-sidor.

– Det viktiga är att vilja varandras väl, säger kommunalrådet Lars Holmin.

På några år har kommunen helt förvandlat sin beslutsapparat.

Det var krypskytte. Skyttegravskrig.

Så beskriver de historien – de fyra som leder den lilla kommunen i hjärtat av Sjuhäradsbygden, mitt emellan Jönköping och Borås.

Vi sitter runt kommunstyrelsepresidiets bord högst upp i stadshuset. De två kommunalråden, moderaten Lars Holmin, 36, och socialdemokraten Mattias Josefsson, 37, beskriver hur de idag har nått en fungerande samexistens.

Och så Karl-Erik Claesson, 60, och Ewa Roslund, 55, som numera delar på jobbet som kommunchef. De berättar om hur den nya andan ska sippra ner hela vägen genom organisationen.

Man förstår att det har varit illa. Majoritet och opposition fastnade i polarisering. Budgetprocesser trögade. Frågor bordlades. Detaljplaner gick i stå. Byggnade sköts upp.

Karl-Erik Claesson har haft olika chefsjobb i Ulricehamn i över 20 år:

– Vi levererade inte som vi skulle och som medborgarna förväntade sig. Både politiker och förvaltning blev lidande. Låsningarna handlade ibland mer om person än om sak.

Den politiska trögheten gjorde att tjänstemännen fick klara sig på egen hand. De försökte hålla den kommunala handlingsplanen och knuffade politikerna framför sig, beskriver oppositionsrådet Mattias Josefsson.

Kommunchefen Karl-Erik Claesson medger med ett snett leende att förvaltningarna fick mer makt, men det var en makt man inte trivdes helhjärtat med:

– Frågor måste ju lösas, men det var ohållbart egentligen. Det tog mycket energi, och det blir den ledande tjänstemannen som får ta stöten när media ringer.

Före valet 2010 satt Lars Holmin (M) med i en demokratiberedning som skulle fullfölja en reformering av kommunen. Från slutet av 1990-talet och framåt har man försökt förändra både det formella och det personliga för att skapa en väl fungerande kommun.

Den stora vändpunkten kom efter det senaste valet. Samma majoritet, men ett generationsskifte parat med en ny beslutsstruktur. Fullmäktige har kompletterats

med fyra fasta beredningar som täcker välfärd, lärande, samhällsutveckling samt val och arvoden. I beredningarna säger man sig sträva efter en öppen diskussion kring visioner och styrdokument som sedan klubbas i fullmäktige.

Alla facknämnder har avskaffats, kvar finns kommunstyrelsen. Alla förvaltningar slogs samman till en enda och under kommunstyrelsen finns en motsvarighet till beredningarna: Arbetsgrupper – en: för lärande och välfärd, en för ekonomi och personal, och en för samhällsutveckling. Grupperna har ingen ordförande, istället en samtalsledare.

Bakom det ändrade språkbruket ligger en ambition att undvika tidiga låsningar.

– Besluten i kommunstyrelsen tar bara en timme, men då har resan börjat med en mer öppen diskussion där politikerna på en mer informell arena får ta del av frågorna innan de når beslutsnivå, säger kommunchef Karl-Erik Claesson.

Det här sättet blir mer intressant för politikerna, kanske särskilt för oppositionen som får delta mer än att bara säga nej.

– Det är en fantastisk modell för det politiska arbetet. Andra kommuner borde komma hit och se hur vi arbetar! tycker Karl-Erik Claesson.

– Efter mötet vet man inte alltid om förslaget har kommit från vänster eller höger. Det är egentligen ointressant. Ett bra förslag är ett bra förslag, säger Lars Holmin (M).

– Jag vill att oppositionen ska ha samma information som jag, men det är alliansen som bestämmer när det kommer till kritan.

Oppositionens Mattias Josefsson nickar. De båda unga politikerna verkar vara överens om var gränserna går.

Kommuncheferna beskriver dem som respektfulla mot varandra.

– Det spelar ingen roll vem jag pratar med först, ni pratar ändå med varandra sen, säger Karl-Erik Claesson.

– Om man inte alltid måste vakta ryggen, om man har ett öppet klimat och vågar göra fel, då håller man inte heller inne med goda förslag, tillägger Lars Holmin (M).

När vi träffas en måndag har alla cheferna och presidiet träffats i helgen för att utvärdera sin sexsidiga överenskommelse om hur förvaltning och politik ska samverka.

Där finns en önskelista från tjänstemännen till politikerna:

- Att uppdragen är tydliga och följer linjeorganisationen.
- Att det finns en tydlig vision och ett mål och uppdrag med finansiering.
- Att politikerna prioriterar målen tidsmässigt.

Och motsvarande från politikerna:

- Att tjänstemännen ger uttryck för att de är stolta över att jobba i Ulricehamns kommun.
- Att de har bra styr- och ledningssystem med återkoppling och uppföljning.
- Att de förankrar besluten och ser till att de får genomslag.

Några sidor i dokumentet beskriver rollerna för fullmäktige och kommunstyrelsen, vem som har ansvar för vad.

Men det är den sista sidan som kommunchefen Karl-Erik Claesson har bläddrat fram. Det är en ”gemensam viljedeklaration för en god samverkan mellan politisk ledning och tjänstemannaledning”. En handfull punkter, något av Ulricehamns budord.

Överst står moderatledaren Lars Holmins mantra om att vilja varandras väl och framgång. Och sedan korta strofer om att hjälpas åt, att avliva myter, att ha tillit och värna rent spel, att göra det som man säger att man ska göra, att vara ambassadörer för Ulricehamn.

Alla fyra är överens om samarbetets former och innehåll måste omprövas fortlöpande, att det är en process utan slut. Reglerna bäddar för samförstånd men är ingen garanti. Bland annat kommer personkemin in.

– Det går inte att organisera bort ett personproblem, säger Mattias Josefsson (S).

”Personkemi” är en förenklad metafor, tycker kommunchefen Karl-Erik Claesson. Goda relationer är något som man kan utveckla genom att odla en bra företagskultur.

– Vi jobbar systematiskt med att få ett bra samspel, det kan handla om ganska djupa frågor, om relationer och roller, om vad det är som gör att något går bra eller mindre bra. Det här är ett ganska unikt sätt att arbeta.

Mattias Josefsson (S) menar att det är jättebra smörjolja för hela organisationen att satsa två halvdagar på den diskussionen eftersom det bygger bort risker för framtida problem.

Och Lars Holmin (M) håller med:

– Om tjänstemannakåren är stark och trygg utvecklas också politiken. Det är då vi gör gråzonen till en gyllene zon där vi drivs av samma saker.

Så Ulricehamn är paradiset nu? Lugn och ro?

– Nja, lugnt är för mycket sagt. Men hyfsat tryggt. Vi har mycket att göra men vet vart vi är på väg, säger kommunchefen Ewa Roslund.

– Det kan också vara bra med friktion, att vända och vrida och bryta saker mot varandra, säger Mattias Josefsson (S).

Den förhållandevis stabila relationen mellan den politiska ledningen och den nya strukturen i organisationen kommer även medborgarna till del, hävdar de

fyra. Kommunchefen Ewa Roslund berättar om hur hon och Karl-Erik försöker sprida andan via 70-talet chefer:

– Det viktiga är det som händer längst ut, mellan läraren och eleven, mellan vårdgivaren och den äldre. Om vi har ett gott klimat i ledningen och förvaltningen så är jag övertygad om att det märks även utåt.

Fullmäktige ska utvärdera förändringen under den kommande perioden. Oppositionsledaren Mattias Josefsson är övertygad om att apparaten har blivit effektivare, att ärenden kommer att röra sig snabbare igenom kvarnen och att förändringen blir bestående:

– Vi lägger en is som blir allt tjockare och tryggare att gå på.

Det allra sista budet i överenskommelsen som ligger på bordet är ”humor och självdistans”. Ej protokollförda skratt förekommer vid varje möte.

De klättrade inte i träd eller kastade yxa under konferensen i januari, inte heller vid uppföljningen i somras eller i december 2011. Men de festade på fredagen och skrattade en hel del.

– Vi litat inte tillräckligt på varandra ännu för att kasta yxa ihop, skämtar Mattias Josefsson (S).

FAKTA

Intervjuade:

Lars Holmin, kommunalråd (M), Mattias Josefsson, oppositionsråd (S), Ewa Roslund, kommunchef, och Karl-Erik Claesson, kommunchef

Viktiga frågor: Att få den nya sammanslagna förvaltningen att fungera. Kampen för att väg 40 mot Göteborg ska bli motorväg. Strävan att ha 25 000 invånare år 2020.

Majoritet	Invånare	Antal anställda	Omsätter
Alliansen	23 000		

Källa: Ulricehamns kommun 2011.

Landstinget Gävleborg

Gemensam färdplan underlättar samarbete

Eva Tjernström är nyvald ordförande för styrelsen i Landstinget Gävleborg. Under 2011 har hon ägnat sig åt att hitta former för uppdraget. Målet är att inte springa på varenda boll och slippa hålla på med sprut- och cykelställfrågor.

När det återstår några veckor av året är både hon och landstingsdirektören **Svante Lönnbark** mer än nöjda med resultatet.

– Vi har tagit över kollektivtrafiken, låst upp viktiga knutar med kommunerna och lämnar snart in en framställan om att få bilda en egen region, säger han belåtet.

Under sina sex år i direktörsstolen har Svante Lönnbark hunnit samarbeta med tre olika ordförande och vet hur viktigt det är att ha en bra struktur för samarbetet.

– 2005 skrev vi ned hur vi ville jobba med bland annat mediefrågor och idag tar Eva media när det är politiska frågor, medan jag tar alla rena verksamhetsfrågor. Vi stämmer alltid av pressmeddelanden innan de går ut och alla tveksamheter diskuteras.

Även **Eva Tjernström** (S) gillar ordning och i sitt tidigare uppdrag som kommunstyrelsens ordförande i Söderhamns utvecklade hon ledning och styrning.

Under sitt första år som ordförande har hon och Svante Lönnbark ägnat många timmar åt att bygga gemensamma bilder och hitta rutiner både för hur de ska uppträda tillsammans – och var för sig. För att arbetet ska fungera i praktiken skriver de en ”gemensam färdplan” för alla viktiga frågor. Under 2012 finns en sådan plan för styrelsens arbete.

Vid de viktiga veckoträffarna deltar, förutom Svante Lönnbark och Eva Tjernström, också övriga tre landstingsråd samt beredande tjänstemän.

– Tack vare den täta kontakten med Svante rusar inte politikerna in i verksamheten, säger Eva Tjernström.

För att förklara rutinerna tar Svante Lönnbark en penna och ritar upp två trattar vars spetsar möts på mitten. I den övre står ordet VERKSAMHET och i den nedre POLITIK. I mitten – där spetsarna möts – avgör han och Eva tillsammans vad som ska sippra igenom eller stanna i respektive tratt.

– Med en sådan ordning blir det klart för alla vem de ska lyssna på och vem som kan ge korrekta svar, säger Eva Tjernström.

Den sista delen av varje veckomöte är reserverad för en avstämning på tu man hand då övriga ”motvilligt lämnar rummet”.

Under år 2011 har de träffat mycket folk under gemensamma arbetsplatsbesök inom bland annat kvinnosjukvård, labb- och akutverksamhet. Ambitionen har varit ett par besök per månad. Och fler planeras under 2012.

Inom Landstinget Gävleborg hanteras personal-, finans-, it- och fastighetsfrågor i utskott i styrelsen. Beredningens fyra landstingsråd har olika ansvarsområden och Eva Tjernström vill gärna förbättra samarbetet mellan dem. För att stärka gruppen och vi-känslan har de under året haft en del övningar på egen hand.

Politikerna anställer endast en tjänsteman: landstingsdirektören. Och om de skulle komma på kant med varandra är spelreglerna kristallklara:

– Jag tillsätter alla tjänstemän och ska ställas till svars om förvaltningen inte fungerar. Det betyder att Eva kan peta mig, medan jag inte kan peta henne, säger Svante Lönnbark.

Att den politiska ledningen bestämmer spelplanen har han full respekt för.

– Varje fråga kan bli politisk, men långt ifrån alla är det. Vi måste tro på politikens makt men vår uppgift är att beskriva verkligheten. Därför måste mina närmaste tjänstemän veta tillräckligt mycket om det politiska spelet.

För att göra frågan extra tydlig har han frågat politikerna vilket underlag de behöver för att styra honom.

– Vi arbetar för att politikerna ska få det de har beställt, men i sakfrågorna är det min skyldighet att peka på konsekvenser och alternativ, säger Svante Lönnbark och får medhåll av Eva Tjernström.

Det är här gränslandet mellan tjänstemannastyre och politikerstyre uppstår.

För att bespara Eva Tjernström obehagliga överraskningar i morgontidningen ringer Svante Lönnbark så fort han anar att något är på gång. På motsvarande sätt får han veta direkt av Eva om hon har synpunkter på hans arbete.

Strukturer i all ära, men båda påpekar noga vikten av att också kunna skratta tillsammans. För det krävs distans till såväl person som uppdrag.

Det är också ett faktum att Eva Tjernström och Svante Lönnbark har olika temperament.

Svante Lönnbark vill helst gnaga på och ibland köra fram en fråga till den politiska ledningen för att testa var den landar.

– Jag ser direkt på deras ansiktsuttryck om det är möjligt att driva vidare eller lägga att lägga ned. Utan den friheten skulle jobbet bli alldeles för formellt.

– Det är jättebra att du är supereffektiv men ibland måste du vänta in oss, kontrar Eva Tjernström och tillägger att strukturfrågor är svårast att få igenom.

Som invånare i regionen i hela sitt liv och politiskt aktiv i Söderhamn i många år vet hon vilka gamla sår som inte går att bortse från.

– För att bygga förtroende måste jag vara säker i min roll som ledande politiker. Det handlar om att kunna se saker från olika håll och inte uppleva någon prestigeförlust om vi måste ge oss.

Att skapa stolthet hos medarbetarna är svårt när det kommer påhopp – interna eller från oppositionen.

– Som oppositionspolitiker är det lätt att distansera sig och lägga förslag som inte går att genomföra. Att vara ordförande handlar ibland om att ”köra slalom” med oppositionen, säger Eva Tjernström.

Ofta skjuter kritikerna in sig på ledarskapet, men hon aktar sig för att kommentera Svante Lönnbarks sätt att leda förvaltningen offentligt.

– Skulle jag dela kritikernas åsikt får han höra det direkt från mig.

Som motvikt till alla dystra tidningsrubriker hänger två positiva löpsedlar från december 2010 i sammanträdesrummet på fjärde våningen i det pampiga landstingshuset på Rektorsgatan i Gävle. ”Alla vinner på kortare vårdköer”, skriver Gefle Dagblad medan Arbetarbladet kontrar med ”Landstinget näst bäst på kortare köer”. Sådant är bra för självförtroendet.

– Politiker i min generation har i stort sett inte gjort annat än sanerat ekonomi, säger Eva Tjernström som är född i början av 1960-talet. Det har gjort oss försiktiga och öppna för nya samarbeten. För det måste alla, oavsett partifärg, ha samma bild av verkligheten.

Därför tog Eva Tjernström under året initiativ till ett gemensamt måldokument för hela styrelsen.

– Trots olika vallöften och budgetar är vi i grunden ganska lika och jag var trött på oenighet och ville fokusera på det vi är överens om. Dokumentet är inte formellt antaget men ”alla tycker att processen har varit bra”.

Både Eva Tjernström och Svante Lönnbark står inför flera svåra utmaningar. Samtidigt som skatteintäkterna knappast ökar och prognoserna talar för fortsatt hög arbetslöshet är ambitionen att hänga med i utvecklingen. I praktiken handlar det om att färre ska prestera mer.

– Man behöver inte heller vara någon Einstein för att fatta att det gamla arbetsätt inte fungerar när vi inte längre äger verksamheten. Samtidigt är jag förtjust i nya idéer och att bryta ny mark, säger Eva Tjernström.

– För att både driva verksamhet i egen regi och skriva avtal med tjänsteleverantörer måste vi hitta sätt att både hålla isär och knyta ihop, säger Svante Lönnbark.

FAKTA Landstinget Gävleborg 2011

Intervjuade:

Eva Tjernström (S), landstingsstyrelsens ordförande och Svante Lönnbark, landstingsdirektör.

Viktiga frågor:

Hemsjukvård, regionfrågan och kollektivtrafik.

Majoritet
S+C+MP

Invånare
275 956

Antal anställda
6362 (årsanställda i
genomsnitt 2010).

Omsätter
7,3 miljarder
kronor

Källa: Landstinget Gävleborg 2011

Västerås stad

Ansvar kräver samspel

– **Som politiker är man alltid ansvarig, oavsett vem som har tagit ett beslut. Därför är det så viktigt att man har ett bra samspel.**

Det säger Elisabeth Unell, tidigare ordförande för kommunstyrelsen i Västerås. De tre ledande kvinnorna tror på att politik och förvaltning ska hålla sig nära varandra. Som att dansa.

Men inte alltför nära.

Toppen i Västerås består av majoritetens kommunalråd **Ulla Persson** (S), oppositionens **Elisabeth Unell** (M) och stadsdirektören **Monica Ericsson**.

Nu sitter alla tre runt fikabordet, men stundtals är det som att intervjua en enda person. De avslutar varandras meningar. Det finns ett snabbt tankeflöde som verkar strömma genom alla samtidigt. I en tidningsintervju säger den avgående näringslivschefen att det under hans tid har varit 99 procent samsyn mellan partierna.

– Ja, när det gäller ”utrikespolitiken”, hur Västerås uppfattas utåt till exempel vid möjliga etableringar, så försöker vi alltid vara överens. Det vinner Västerås på, säger Elisabeth Unell (M).

Då kan det hända att den socialdemokratiska ordföranden tar med sin moderata kollega till presskonferensen, och kanske även stadsdirektören och näringslivschefen.

– Om det gäller viktiga etableringar så är vi alla på tårna och frontar tillsammans, säger Monica Ericsson.

De känner varandra väl. Monica Ericsson har varit stadsdirektör över flera regimskiften, i tolv år. Elisabeth Unell är i opposition nu men har växlat av med Ulla Persson. Båda har varit aktiva i politiken i många år, Ulla sedan början av 1990-talet. Västerås-alliansen och de rödgröna skrev förra året gemensamt under den nya visionen för staden, i endräkt trots att det var mitt under ett valår. ”Västerås – staden utan gränser” har mållåret 2026.

I valet fick Sverigedemokraterna vågmästarroll, vilket verkar ha svetsat samman övriga partier ytterligare. De lade en gemensam budget som bara skilde sig på fem punkter. En av dem var vårdnadsbidraget. När de rödgröna tog över ville de ta bort den borgerliga reformen. Elisabeth Unell gjorde bara ett mildt motstånd, tycker att det skulle kunna ligga kvar men att det inte är någon stor fråga.

Men finns det inga frågor där stadsdirektören fick problem med majoritetsväxlingen, där de nya stormade in och ville ändra på saker och ting? Nuvarande ordföranden i kommunstyrelsen skjuter in att tjänstemännen i Västerås är

”oerhört lojala”, uppifrån och ned. Inte heller chefen vill tala om stor dramatik eller gnissel.

– Det blir en annan inriktning, men det hör till. Det tar en stund att hitta varandra och hitta arbetsformerna, säger Monica Ericsson.

Och så länge det är ungefär samma personer som alternerar i majoritets- och oppositionsställning så blir övergångarna inte så svåra.

– Som opposition är man med i spelet på ett annat sätt än i regeringen. Det är inte som att byta statsråd, säger Elisabeth Unell.

Däremot serveras hon inte information lika flödigt som kommunstyrelsens ordförande. Den som har makten har helt enkelt närmare till organisationen.

Det moderata kommunalrådet Elisabeth Unell menar att det mesta är offentlig handling och att hon är ganska bra på att fråga efter det hon vill ha. Sådan är rollen när man är i opposition. På plussidan så är hon inte heller ansvarig för vad majoriteten driver igenom, och kan agera och debattera i media utan att känna sig uppbunden, menar hon.

Det finns egentligen inget skrivet om hur samarbetet mellan toppolitikern och stadsdirektören ska gå till. Delegationsordningen handlar nästan uteslutande om fördelningen mellan stadsdirektör och förvaltningschefer, bara några få punkter säger var ordförande ska gå in och de handlar samtliga om stadsdirektörens anställning och villkor.

Resten är informellt. I gråzonen mellan ”vad” och ”hur” finns saker som representation, invigningar, och vem som ska företräda staden i olika sammanhang. Sådant kan dyka upp på måndagsmorgnarna när Monica och Ulla har veckomöte och jämför almanackor.

Stadsdirektören Monica Ericsson konkurrerar inte med kommunstyrelsens ordförande.

– Det handlar om att diskutera och samtala, att skapa tillit och förtroende, att komma överens om vem som gör vad, vem som uttalar sig om vad. Kommunstyrelsens ordförande har ledarskapet i den politiska gruppen, jag leder mina tjänstemän.

Sett från andra hållet så kan de nya politikerna bli otåliga när de ska få förvaltningarna att förverkliga den förändrade politiken.

– De vill förstås få saker gjorda och det kan ta ett tag innan de vet vad som redan är gjort eller vad som är på gång, säger Ulla Persson (S).

Monica Eriksson brukar likna samspelet vid att ”dansa en dans”.

Vi tjänstemän lär oss partiernas hjärtefrågor och har uppdraget att tala om vilket underlag som krävs och vilka andra förutsättningar som gäller. I bästa fall blir det en dans i samspel. Man måste lära sig att dansa med en ny partner.

– De nya kan ha bråttom och vill se snabba resultat. Så ska det vara. Det är vår uppgift att försöka svara upp mot det. Det kan ta ett tag innan vi ser saker i samma perspektiv.

– Om man tänker på helheten och på vad som är bra för Västerås fungerar det. Om man försöker optimera sin egen verksamhet eller maktposition, då kommer det att gnissla. Min roll är att jämka ihop perspektiven, säger Monica Ericsson.

Kommunalrådet Ulla Persson(S) beskriver det som att alla beslut som tas måste in mellan kugghjulen i den här ”bautaorganisationen”:

– Kommunen är den största diverseaffären jag vet.

Elisabeth Unell (M)håller med om bilden av kugghjul och beskriver Västerås som ingenjörstaden, där Asea och senare ABB har satt en tradition att allt ska vara ordentligt och följa mekanikens lagar.

– Demokrati tar tid, det får de nya lära sig. Men det får inte ta bort engagemanget och glädjen.

Ulla Persson tycker att kommunen trots storleken är effektiv, att det är ”korta ledtider och mycket verkstad”.

Visionen för år 2026 beslutade blocken i full enighet, och ett förslag till en översiktsplan har partier och kontor lotsat fram till remissomgång. Planen har måläret 2050. I sådana sammanhang tycker Monica Ericsson att det har skett en utveckling under hennes tid som chef. Tidigare fattades besluten mer centraliserat och formaliserat. Sedan många år har kommunstyrelsen regelbundna överläggningar då det går att resonera utan protokoll. Det gör att synpunkter kan ges och tas i ett tidigt skede.

Västerås vision och översiktsplan och andra större utvecklingsfrågor diskuteras i seminarier eller öppna workshops med berörda presidier, politiker och tjänstemän. När företag eller studenter, ungdomar eller andra intressanta grupper är inbjudna är inte partilinjerna låsta. ”Vi har en plan, och du är med i den”, står det på kommunens hemsida.

– Stora frågor måste ses över flera mandatperioder, säger Ulla Persson.

I samband med majoritetsskifte har ledande politiker och chefstjänstemän också haft informella träffar om sina roller och förhållningssätt.

– Att få upp det man är frustrerad över på agendan är bästa sättet att lösa problem, tycker moderaten Elisabeth Unell.

De tre kvinnorna i toppen känner varandras familjer och skulle i princip kunna umgås. Men de gör inte det. Första förklaringen är att de inte har tid. Sedan säger Monica Ericsson.

– Vi kan vara på fest tillsammans och ha jättetrevligt, men vi umgås inte privat. Det gör jag inte med mina medarbetare heller. Det kan uppstå ett beroendeförhållande som inte är bra.

Och efter fyra år är det ett nytt val som kanske leder till att relationer ska brytas upp och ersättas av nya. Elisabeth Unell (M):

– Då underlättar det att inte vara vänner privat.

FAKTA

Intervjuade:

Kommunalrådet Ulla Persson (S), oppositionsrådet Elisabeth Unell (M) och stadsdirektören Monica Eriksson

Viktiga frågor:

Investerar tre miljarder i kraftvärmeverket. Ungdomsarbetslösheten.

Majoritet

De rödgröna styr med stöd av oppositionen, med SD vågmästare

Invånare

138 000.

Antal anställda

10 000

Omsätter

11,1 miljarder kronor (koncernen)

Källa: Västerås Stad 2011

Bilaga 2

Exempel på innehåll i lokala överenskommelser med spelregler och förutsättningar för uppdragen, ansvar och samspel mellan ordföranden och högsta chefstjänstemannen.

Exempel på frågeställningar för att tydliggöra uppdragen och ansvaret;

- Förtydliga det politiska programmet och de politiska besluten genom att bestämma vem som har mandat för vad.
- Bestäm vilka frågor som generellt är ”vad- och hur-frågor”.
- Bestäm hur ärendeberedningen ska hanteras, ska det finnas skyldigheter och initiativrätt.
- Bestäm hur kontaktvägarna ska se ut.
 - Till media.
 - Till övriga partier, både majoritet och minoritet.
- Bestäm vem som är chef över förvaltningscheferna. Vem har ansvaret att anställa och lönesätta?

Exempel på frågor för att förbättra samspelet;

För att formalisera ett bra samspel finns två centrala frågor att bestämma;

- Vad ska vårt samspel kännetecknas av?
- Hur ofta ska vi träffas och vad ska våra möten handla om?

- **Formalisera** gärna vad ni kommer fram till i en överenskommelse.
- Gå igenom dokumentet tillsammans **en gång per år**.

Två forskningsrapporter

1. Politik och förvaltning i förändring

En forskningsbaserad översikt av Stig Montin

Stig Montin är professor i offentlig förvaltning med inriktning mot kommunal politik och förvaltning. Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet

[Länk till rapporten Politik och förvaltning i förändring.](#)

2. En spekulativ om ledningsformen i kommuner

En forskningsbaserad reflektion av Anna Cregård och Rolf Solli

Anna Cregård är Fil doktor och lektor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Rolf Solli är professor och föreståndare vid Gothenburg Research Institute, Göteborgs universitet

Båda är också verksamma vid KommunForskningen i Västsverige (KFi)

[Länk till rapporten spekulativ om ledningsformen i kommuner.](#)

Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän

Frågan om uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän i kommuner, landsting och regioner har varit en av de prioriterade frågor som SKL:s styrelse pekat ut under 2011 och 2012.

En tydligare fördelning av uppdragen och ett bättre samspel ses som en av de viktigaste förutsättningarna för att få en effektiv styrning, ledning och en bättre demokrati. En effektiv och välfungerande lokal förvaltning handlar ytterst om en hög funktionalitet i kontaktpunkten mellan det politiska ledarskapet och den ledande tjänstemannen.

Kommunallagen utgår från att makten i en kommun, ett landsting eller i en region förvaltas kollektivt. Ansvaret utkrävs också företrädesvis kollektivt och enbart politiskt. Vardagen är mer komplex.

Rapporten innehåller en beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för samspelet på ledningsnivå i kommuner landsting och regioner. Beskrivningen baseras på hur det lokala arbetet fungerar idag och innehåller också internationella utblickar. Arbetet avslutas med tankar kring om vilken riktning ett utvecklingsarbete bör ta.

Upplysningar om innehållet;

Lena, Lindgren, lena.lindgren@skl.se
Helena Linde, helena.linde@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012
ISBN: 978-91-7164-812-9
Text: Helena Linde, Lena Lindgren, Lennart Hansson och Germund Persson.
I