



LUND UNIVERSITY

Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans

Case för politikens genomslag

Ramberg, Ulf; Hellström, Mikael; Knutsson, Hans; Mattisson, Ola

2022

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Ramberg, U., Hellström, M., Knutsson, H., & Mattisson, O. (2022). *Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans: Case för politikens genomslag*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Total number of authors:

4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans

Case för politikens genomslag



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans

Case för politikens genomslag



Upplysningar om innehållet:

Lena Lindgren, lena.lindgren@skr.se

Ulf Ramberg, ulf.ramberg@fek.lu.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-060-5

Illustration: Ida Brogren

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2022

Inledning

Kommuner och regioner står inför strategiska framtidsval de närmaste åren. För att skapa genomslag och resultat av politikens vägval kommer ett bra samarbete mellan ledande förtroendevalda och chefer ha betydelse för att klara utmaningar i välfärden. Att utveckla hur man styr tillsammans ger möjlighet till att uppnå målen för en effektiv verksamhet och vital demokrati.

SKR har initierat ett forskningsprojekt som handlar om hur ledande förtroendevalda och tjänstepersoner kan styra och leda bättre tillsammans i kommuner och regioner för att öka genomslag och resultat av politiska beslut. Ledande politiker och chefer i tre regioner och sju kommuner har medverkat i intervjuer som genomförts av forskare från Ekonomihögskolan i Lund. Rapporten är en fortsättning på studien ”Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör” SKR 2017. En av slutsatserna i den rapporten var att styra och leda tillsammans kräver både en strategi för en tydlig ansvarsfördelning och en strategi för hur samarbetet ska ske.

SKR vill öka förståelsen för olika situationer, problem eller utmaningar som är angelägna att lyfta fram för att utveckla verksamheten. SKR vill även lyfta fram lärande exempel. Utifrån intervjuerna har ett antal case om dilemman tagits fram som handlar om strategiska frågor, strukturförändringar, ny majoritet, samverkan, prioriteringar, myndighetsutövning, ledarskap och organisationsfrågor. SKR:s förhoppning är att casen ska inspirera till samtal mellan ledande förtroendevalda och tjänstepersoner om de olika dilemman de kan ställas inför och ge stöd till att utveckla en gemensam strategi för att förtydliga och formalisera ansvar och samarbete.

SKR vill tacka Ulf Ramberg, Mikael Hellström, Hans Knutsson och Ola Mattisson från Ekonomihögskolan i Lund för genomförande av forskningsprojektet och för rapporten. Vi vill även tacka regionstyrelseordföranden, kommunstyrelseordföranden och chefer som har medverkat i intervjuerna.

Vi har valt att lägga fotnoterna längst bak i rapporten, dessa markeras (1). I rapporten används några förkortningar; RSO= regionstyrelsens ordförande, KSO= kommunstyrelsens ordförande, RS= regionstyrelsen, KS= kommunstyrelsen, RF= regionfullmäktige och KF= kommunfullmäktige.

SKR hoppas att rapporten kan vara ett stöd i kommuner och regioners utvecklande arbete.

Innehåll

- 8 Sammanfattning och lärdomar

- 10 **Kapitel 1. Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans**
- 10 Politikens genomslag prövas kontinuerligt
- 11 Utmaningarna är många och varierande
- 12 En rapport för stöd, inspiration och lärande
- 14 En rapport med både teori och praktik
- 15 Case metoden - en metod för lärande via samtal
- 16 Rapportens målgrupp och fortsatta upplägg

- 17 **Kapitel 2. Ett ramverk för politikens genomslag**
- 18 Många och olika utmaningar
- 20 Utmaningar prövar den organisatorisk kapaciteten
- 20 Politikens beslut och vision är utgångspunkten
- 22 Organisatoriska resurser och dess samspel
- 27 Relationshantering - en central organisatorisk kapacitet

30	Kapitel 3. Lärdomar för att stödja politikens genomslag
30	Gemensam målbild och samspel mellan styrformer
33	Betydelsen av att utgå från en vision om framtiden
35	Mer dialog - en väg framåt
36	Resurser som påverkar förändring
38	När strukturbeslut möter uttalade förväntningar
39	När strukturbeslut möter starka lokala identiteter
41	Att göra gemensam sak och samverka
42	Samspelet kring beslut
44	Trygghet och förtroende
46	Behövs en förnyelse av hur lokal politik skapas?
48	Kapitel 4. Case att samtala om och lära av
48	Handledning för att använda case
52	Case 1: Omtag i visionsarbetet
57	Case 2: Organisation och införande av Nära vård
61	Case 3: Prioriteringar i politiken och prioriteringar i förvaltningen
65	Case 4: Myndighetsutövning och informella beslutsvägar
69	Case 5: Personligt men inte privat - tillgänglighet och gränssättning
71	Case 6: Helheten och delarna i organisationen
75	Case 7: Fastighetsbolaget och en oväntad ekonomisk nyhet
78	Case 8: Ledarskap - fokus på politik eller verksamhet?
81	Case 9: Stadion och badet - vem företräder kommunen?
85	Case 10: Överblick för att leda och styra alla samverkansformer
88	Case 11: Tuffa strukturbeslut slår olika
92	Case 12: Social media blåser till storm
95	Case 13: Ny majoritet, eller det privata möter det offentliga
98	Slutnoter
101	Litteraturförteckning

Sammanfattning och lärdomar

Idén med denna rapport är att stödja ledande politiker och chefer att verkställa politik givet de förutsättningar som är för handen. I rapporten återfinns tretton case som hämtat sin huvudsakliga inspiration från 25 intervjuer med ledande politiker och chefer i tre regioner och sju kommuner. Casen fyller funktionen att problematisera politikens genomslag för att ledande politiker och chefer ska kunna diskutera och analysera sina egna problem och lösningar. Möjligheter att reflektera över alternativa vägar framåt på den "egna" hemmaplanen kan ge nya perspektiv. Det vi idag vet om kommuners och regioners framtida utmaningar pekar också tydligt på ett behov av att tänka nytt och kritiskt ifrågasätta befintliga sätt att styra och leda verksamheter.

Som en röd tråd genom rapporten löper att förutsättningarna för politikens förverkligande varierar från kommun till kommun, från region till region och mellan region och kommun. En likaledes röd tråd är att det trots denna variation går att lära av varandra genom att diskutera olika case.

Några av de generella lärdomar för politikens genomslag som kan dras från rapportens case är:

- Visionens betydelse; att den finns och att den ges betydelse i organisationens processer, strukturer och värderingar.
- Att tydliga strukturer, regler och rutiner skapar en spelplan för politikens verkställande som går att kommunicera och förhålla sig till.
- Att strukturer ibland kan vara ett hinder för politikens genomslag och därför kräver omprövning med jämna mellanrum.
- Att politikens förverkligande vanligtvis är ett samspel mellan formella och informella strukturer och processer.
- Att politikens genomslag sker i samklang med omvärldens värderingar.
- Att politikens realisering ibland möter motstånd av uttalade förväntningar på olika serviceerbjudanden.
- Att ledande politikers och tjänstepersoners värderingar kan påverka politikens genomslag, både negativt och positivt.
- Att den samlade organisatoriska kapaciteten är central för att politiska beslut ska bli utförda.
- Att vissa politiska beslut är så pass distinkta och komplexa att improvisation är nödvändigt.

Förhoppningen är att även andra lärdomar än ovanstående kan dras, givet den situation som är för handen i aktuell kommun, region eller förvaltning. Kanske kan dessa lärdomar också bli viktiga för att förstå det egna behovet av förändring eller justering av sina egna processer, strukturer eller värderingar som på olika sätt påverkar politikens genomslag.

Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans

Politikens genomslag prövas kontinuerligt

Somliga stunder kan det bli riktigt besvärligt att förverkliga politiska beslut i kommuner och regioner. En besvärlighet kan ibland komma som en rejäl överraskning medan den andra gången sakta kan växa fram som en realitet med flera bakomliggande orsaker. Besvärligheter och stopp i ”maskineriet” finns i alla organisationer. I vissa organisationer gör de sig påminda varje dag, men i de flesta fall bränner det vanligtvis till med längre mellanrum. Mellan dessa somliga stunder flyter det ofta på någorlunda som planerat. Uppkomna besvärligheter försvinner emellertid inte alltid så lätt utan kan skava och gräva sår i organisationens förmåga att fungera effektivt en tid framåt.

Kommuner och regioners uppdrag är brett, mångfacetterat och berör många människor, både förtroendevalda, medarbetare och medborgare samt andra intressenter i dess närhet. Därmed är det inte så konstigt om det ibland tillstöter problem och besvärligheter som kräver extra uppmärksamhet och resurser. Det är nästintill oundvikligt, men därmed inte sagt att det alltid är önskvärt då det tar resurser från kommuners och regioners huvudsakliga uppgifter.

Även om det finns undantag, gynnas inte kommunal och regional verksamhet av tärande besvärligheter vid verkställandet av politiska beslut. Resurserna är som alltid begränsade och mycket pekar på att resursbristen i relation till uppdraget kommer vara än värre i framtiden (1).

Utmaningarna är många och varierande

Även om det är svårt, för att inte säga omöjligt, att med bestämdhet sia om framtiden förefaller utmaningarna för kommuner och regioner vara både många och av varierande karaktär (2). Att få ekonomi, kompetensförsörjning och uppdraget att hänga ihop är redan en besvärlighet för många kommuner och regioner. Till detta kan läggas den kontinuerliga, om än långsamma, förändringen av samhällets dominerande värderingar och normer som politiken ständigt måste förhålla sig till, och som också påverkar innehåll och utformning av den verksamhet som bedrivs och de tjänster som erbjuds.

Omställningen till ett mer hållbart samhälle och hantering av pågående klimatförändringars konsekvenser är ytterligare angelägna frågor med bärighet på kommuners och regioners uppdrag. Listan på angelägna frågor som de förtroendevalda behöver förhålla sig till och fatta beslut om kan göras lång. Frågorna har

också olika tidshorisonter och ramar. En del är mer kortsiktiga, såsom att förbättra kvalitet och resultat i olika verksamheter och kan lösas inom ramen för den egna organisationens resurser och handlingsutrymme. Andra frågor är mer långsiktiga, såsom klimatomställning, och kan kräva samverkan med andra intressenter och resurser.

Det är med andra ord inte konstigt om ledande politiker och chefer känner en oro för att misslyckas med att skapa förståelse för effektiviseringar och förändringar. Medarbetare, media, medborgare med flera lyfter ständigt fram betydelsen av att satsa på välfärden och pekar samtidigt på upplevda skevheter. Mycket talar för att det kommer att bli en svår balansgång att bygga en framtid genom förändringar och samtidigt hantera alla dessa förväntningar och krav.

De framtida besvärliga händelser som dyker upp är inte bara komplicerade utan kan också i större utsträckning förväntas vara komplexa. Mer underlag, bättre utredningar och prognoser eller djupare förståelse för problemet kan vara vägar framåt för att lösa komplicerade problem. Samma väg fungerar inte för komplexa problem då det inte finns någon självklar lösning. Beslutsfattande vid komplexitet handlar mer om ett förhållningssätt till att värdera och bedöma olika beslut och dess konsekvenser, att våga experimentera och en förmåga att lägga om kursriktningen om förutsättningarna förändras (3).

En rapport för stöd, inspiration och lärande

I en representativ demokrati prövas kontinuerligt politikens innehåll, genomförande och resultat, och ska så också göras. Som inledningen antyder pekar mycket på att kommande utmaningar kräver politiska beslut som både kan vara svåra att definiera och avgränsa på grund av ökad komplexitet men också att lyfta, disku-

tera och realisera. Att sticka huvudet i sanden givet denna situation är inget att rekommendera. Snarare behöver framtidsfrågor, såsom kompetensförsörjning, klimatomställning, demografi och finansiering för att nämna några, komma högt upp på kommuners och regioners agendor då många frågor dels berör den lokala samhällsnivån dels förutsätter olika lokala lösningar.

Förväntade nya och besvärliga förutsättningar för politikens innehåll och beslutsfattande sätter med andra ord förmågan att verkställa politik under lupp. För att säkerställa att politiska beslut genomförs har ledande politiker och tjänstepersoner huvudsakligen "sin" organisation till sitt förfogande. Detta är emellertid en organisation som dagligen har fullt upp med att realisera sitt uppdrag och hantera besvärligheter, krav och förväntningar. Att det under dessa förutsättningar inte är enkelt att få igenom politiska beslut kan synas uppenbart, liksom behovet av att utveckla olika former av stöd för politikens förverkligande. Det är i detta sken som denna rapport skall förstås.

Det övergripande syftet med denna rapport är att sammanställa ett kunskapsbaserat diskussionsmaterial för att stödja ledande politiker och tjänstepersoner i deras arbete att genomföra politiska beslut.

För att realisera detta syfte baseras rapporten på tre idéer:

1. Dagligen uppstår problem i samband med politikens realisering som har stora likheter med varandra i Sveriges kommuner och regioner. Detta skapar förutsättningar för lärande för både kommuner och regioner.
2. Ett ramverk och strukturerad kunskap om centrala byggstenar i ledning och styrning kan underlätta förståelse för den egna situationen.
3. Case som illustrerar dessa problem kan vara ett sätt att se sina egna problem och lösningar genom nya perspektiv och därigenom reflektera över alternativa vägar framåt.

En rapport med både teori och praktik

Som forskare vid Ekonomihögskolan Lunds universitet har vi sedan 1990-talet följt sektorns utveckling och utifrån en företagsekonomisk forskningstradition försökt förstå både vad som är problematiskt och vad som skapar hållbar styrning och organisering i offentliga organisationer. 2017 publicerades SKR-rapporten (4), ”Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör”, en viktig grund för föreliggande rapport. Två andra internationella läroböcker i public management som forskargruppen (5) medverkat i har också varit viktiga inspirationskällor (6).

Det är enligt vår mening av stor praktisk betydelse att ha en viss ordning på sina tankar när komplexa och svårstyrda skeenden ska diskuteras och beslutas om. Ett sätt att ha denna ordning diskuteras mer utförligt i nästa kapitel men i korthet menar vi att förmågan att använda olika organisatoriska resurser för styrning och ledning är direkt avgörande för i vilken mån fattade politiska beslut får genomslag.

Vilka uttryck förmågan att använda dessa resurser kan ta sig i praktiken, illustreras i de case som återfinns i denna rapport. I dessa case belyses händelser som sannolikt har inträffat i olika kommuner och regioner och sannolikt kommer att inträffa även framöver. De är emellertid inte en direkt återgivning av gjorda intervjuer och därför inte helt sanna för att parafrasera Tage Danielssons monolog om sannolikhet (7). De är sanna (8) då de är inspirerade av belysande exempel på återkommande eller utmanande problem när kommunal och regional politik skall verkställas. De är inte helt sanna då beskrivningarna är omskrivna. Hur detta kan komma sig fördjupas i nästa avsnitt.

Case metoden - en metod för lärande via samtal

I mer än 100 år har Harvard Business School använt sig av case (9) för att utbilda kommande och nuvarande beslutsfattare. Harvard's användning av case syftar till att diskutera och analysera organisatoriska problem, dilemman och utmaningar inom många ämnen, till exempel juridik, medicin och företagsekonomi.

Metoden får anses vara väl etablerad inom både högre utbildning och vid utbildning för yrkesverksamma (10). Metoden kan ses som ett sätt att konkretisera och bjuda in "verkligheten" i ett organiserat rum för lärande (11). I denna rapport är det politikens genomförande i olika situationer som är den "verklighet" som står i fokus.

Rapportens case utgår från en specifik händelse som en individ, eller grupp av individer står inför. Pedagogiken baseras på att den eller de som sätter sig in i ett case samtidigt ikläder sig den roll och situation som casets beslutsfattare befinner sig i. Det är anledningen till att de frågor som varje case följs av i kapitel 4 vanligtvis är frågor som rör hur "Du" eller "Ni" hade gjort eller tyckt som beslutsfattare givet situationen som beskrivs i caset.

Inspiration till casen är hämtad från 25 intervjuer med ledande politiker och ledande chefer i sju kommuner och tre regioner, vilka gjordes i samband med rapportens färdigställande. Materialet är även kryddat med annat forskningsmaterial hämtat från författarnas tidigare forskning om organisation och ledning av kommuner och regioner.

Utgångspunkten när rapportens case skrevs var en övertygelse om att det som till exempel händer i Filipstads kommun också kan hända i Region Kronoberg, då kommuner och regioner verkar inom ett likartat institutionellt ramverk.

Rapportens målgrupp och fortsatta upplägg

Rapportens case riktar sig huvudsakligen till ledande politiker och chefer (12). Politiska beslut som påverkar verksamhetens innehåll och form fattas vanligtvis på denna nivå. Förhoppningen är emellertid att rapportens innehåll också kan stimulera till en diskussion i andra sammanhang, till exempel inom en förvaltning eller i utbildning av blivande beslutsfattare. Casen kan till exempel användas för att problematisera politikens förutsättningar för påverkan och inflytande i olika verksamheter eller stimulera till belysning och nya perspektiv på alternativa vägar framåt på ett problem eller utmaning som enskilda kommuner och regioner brottas med. Till skillnad från tidigare SKR rapport (13) belyser casen både betydelsen av att etablera en fungerande samspelsrelation mellan ledande förtroendevalda och ledande tjänstepersoner samt mellan förvaltningsledning och den verksamhet vilken genom politiken skall förverkligas. Båda relationerna måste fungera för att politiken skall få genomslag i kommuners och regioners verksamhet.

I nästa kapitel beskrivs rapportens ramverk för styrning och ledning i offentlig verksamhet. I kapitel 3 diskuteras olika utmaningar för politikens förverkligande utifrån rapportens ramverk och med inspiration från, och med referenser till, de tretton case som återfinns i sin helhet i rapportens avslutande kapitel 4. Detta kapitel inleds med en översiktlig handledning för hur case kan användas för interna utvecklingsdiskussioner.

Ett ramverk för politikens genomslag

I detta kapitel beskrivs ett ramverk för ledning och styrning. Ramverket belyser några utmaningar som ständigt är närvarande vid politikens förverkligande i kommuner och regioner. Det tar också upp några väsentliga delar för styrning och ledning som på olika sätt påverkar politikens genomslag.

Förhoppningen är att ramverket kan underlätta förståelsen för både förtjänster och brister i politikens genomslag på den ”egna” hemmaplanen, men också vara ett stöd för att diskutera och finna lösningar på de olika problem som rapportens case illustrerar.

Många och olika utmaningar

Att få igenom politik och politiska beslut i kommuner och regioner är utmanade i flera steg. Det handlar åtminstone om följande fyra steg:

1. Att politiskt komma fram till ett beslut.
2. Att genomföra fattat beslut.
3. Att få återkoppling på beslutets genomförande.
4. Att söka kunskap om i vilken mån beslutet fått önskad effekt i samhället.

Vart och ett av dessa fyra steg innehåller ett antal utmaningar och beslutssteg som ibland enkelt går att lösa medan det vid andra tillfällen är betydligt svårare. Vissa av dessa utmaningar är mer distinkta än andra vid ledning och styrning av offentlig verksamhet (14). Dessa distinkta och komplexa utmaningar karakteriseras av:

- › att orsaker och lösningar på problem kan ligga utanför det formella uppdraget,
- › att tillfredsställa krav och möta förväntningar, ofta konflikterande, från olika starka intressenter,
- › att det är svårt att säkerställa möjlighet till återkoppling på beslut vars konsekvenser ligger utanför det formella uppdraget,
- › att tidigt kunna bilda sig en uppfattning om allvarliga problem i verksamheten genom tillförlitliga tidiga ”varningssystem” och utbyggd omvärldsbevakning är svårt,
- › att kontinuerligt verka under kritisk granskning,
- › att fatta beslut om individer och verksamheter där beslutsunderlaget inte alltid är fullständigt,
- › att kontinuerligt förhålla sig till värderingskonflikter,
- › att respondera på omfattande skiften i verksamheters innehåll eller struktur.

Förutsättningar för politikens genomslag tenderar vidare variera från beslut till beslut, beroende på vad politiken vill åstadkomma. Inom varje kommunal och regional organisation finns det med andra ord en stor variation kring hur politik dagligen förverkligas, även om samma ledande politiker och tjänstepersoner är inblandade. Denna variation förklaras av många olika saker, såsom beslutets karaktär; rör beslutet stora organisatoriska förändringar, stora belopp, eller enskilda medborgarärenden? Var och vem som fattar beslutet har också betydelse; sker beslutet i en nämnd eller är beslutet fattat i fullmäktige? De vid beslutstillfället givna förutsättningar inverkar med andra ord på politikens genomslag, men också de förutsättningar som ledde fram till beslutstillfället kan inverka i varierande grad.

Nu är det inte bara förutsättningarna kring specifika beslut som påverkar politikens verkställande. Många forskare (15) lyfter fram att styrning mot uppsatta mål över lag är svårt i offentligt styrda verksamheter. Argumenten de använder är att förutsättningar för styrning är extra besvärliga. Tre av dessa viktiga styrförutsättningar som brukar lyftas fram är:

- › Förekomsten av entydiga mål.
- › Möjligheten att utforma metoder och fånga data som på ett adekvat sätt beskriver måluppfyllelse.
- › Möjligheten att ha fullständig kunskap och kontroll över den service som produceras och vilka effekter den har.

Ett återkommande, nästintill evigt, problem för styrning av offentlig verksamhet är att dessa tre förutsättningar för styrning sällan är på plats samtidigt (16). Därmed inte sagt att offentlig verksamhet är ostyrbar. Styrpaletten för att verkställa politik är bred och vägar framåt kan ta sig olika uttryck givet situationen.

Utmaningar prövar den organisatorisk kapaciteten

Organisering och ledning av mänsklig aktivitet är onekligen en rik källa till ständigt nya artiklar och böcker om denna ”styrpalett”. Att förhålla sig till alla dessa bidrag inom ramen för föreliggande rapport är omöjligt. I denna rapport argumenterar vi för att den organisatoriska förmågan att använda olika organisatoriska resurser för styrning och ledning är direkt avgörande för i vilken mån fattade beslut får genomslag (17).

De nödvändiga organisatoriska resurser som står i fokus benämner vi för strukturer, processer och värderingar. Politik genomförs inom organisatoriska strukturer som möjliggör eller försvårar politikens förverkligande. Införandet av politiska beslut påverkas också av de processer (aktiviteter och handlingar) som sker inom dessa strukturer samt vilka värderingar som varje dag och över tid formar och påverkar organisationens befintliga strukturer och processer.

I vilken mån dessa tre resurser är på plats i organisationen spelar roll för politikens genomförande, men det som är direkt avgörande är **organisationens kapacitet att använda** resurserna på ett sådant sätt att politikens förverkligande underlättas och säkerställs. I detta sammanhang är uttalade politiska visioner och ambitioner viktiga.

Politikens beslut och vision är utgångspunkten

Centralt för politikens genomslag är att skapa en tydlighet kring vad fattade beslut syftar till. Att formulera en vision (18) om hur saker och ting kommer att utvecklas i framtiden är en avgörande utgångspunkt.

Genom en organisations vision kan dess medlemmar komma överens om i vilken riktning de ska gå och vilka steg som kan krävas för att komma dit. I den organisation som ska svara för genomförandet av politiska beslut (ofta en förvaltning) behöver det finnas en bild av vad som ligger bakom prioriteringar och vad som ska åstadkommas. Inte sällan finns starka normer (och ibland även lagstiftning) kring den offentliga organisationens uppdrag och skyldigheter, det vill säga vad som ska göras.

Emellertid visar erfarenheter att en organisation inte mekaniskt kan genomföra fattade beslut utan det krävs en förståelse för riktningen som valts. Visionen om vart organisationen är på väg. Det blir en tydlig bild att förhålla sig till, dels för att värdera situationen, dels för att organisera implementering och genomförande. Visionen beskriver hur man vill att världen ska se ut när man gjort det man ska.

På ett övergripande plan kan förverkligandet av kommunal och regional politik sägas handla om olika relationer. Relationer mellan olika politiska ambitioner och ideologier, relationer mellan ledande politiker och tjänstepersoner, relationer i olika ledningsgrupper, relationer mellan olika individer och mellan olika organisatoriska enheter för att nämna några centrala relationer.

Onekligen hade politikens realisering varit enklare om alla parter i dessa relationer hade varit överens om fastställd vision, nödvändigheten i fattade beslut, gjort sitt yttersta för att genomföra dem och haft stöd av olika organisatoriska resurser för att göra det. Så är emellertid sällan fallet. Såväl inför, under och efter ett beslut kan olika faktorer inverka såväl stödjande som hindrande för politikens genomslag i praktiken.

Organisatoriska resurser och dess samspel

En fråga om att balans mellan delar och helhet

Ibland definieras en organisation som ett öppet ”system”. Ett system är en helhet där ingen enskild del kan göra det systemet gör. Saker och ting, människor och värderingar, hänger ihop och påverkar varandra. Helheten är heller inte en summa av alla ingående delar. Det handlar om att de olika delarna ska samspela så bra som möjligt, ungefär som ett fotbollslag eller ett dubbelpar i padel. Vi kan betrakta en kommun eller en region som en helhet, där hur bra den fungerar beror på hur väl organisationen är uppdelad, hur människorna förmår att samarbeta och om värderingar hjälper till eller står i vägen för ett effektivt samspel.

Processrelationer

Processen definieras av vad människor gör, inklusive de processer som människan i allt större utsträckning har automatiserat. Om organisationens olika delar är substantiv kan samspelet mellan människorna (och mellan teknik) i de olika delarna betraktas som verb, som handlingar. En vanlig uppdelning är den mellan aktivitet och process, där aktivitet är en del av en process och en process således är en kedja av flera sammanhängande aktiviteter.

Sådana processer kan vara mer eller mindre stabila och varaktiga. I sammanhang där organisationens verksamhet inte behöver eller förmår anpassa sig till dess omvärld, där etableras över tid rutiner. Rutiner är organisationens DNA och är en effekt av ett ändamålsenligt lärande över tid – rutiner har som syfte att uppnå bästa möjliga resultat med så liten ansträngning eller resursförbrukning som möjligt.

En del av dessa rutiner kan bli så pass förankrade i organisationen att de förstärker och definierar organisationens strukturer (19). Det kan handla om att det har blivit en rutin att en viss typ av beslut alltid ska granskas av en viss arbetsgrupp, vilket då blir ett skäl till att arbetsgruppen finns. En majoritet av rutinerna är emellertid informella och för-givet-tagna; ”Så här gör vi på vår arbetsplats”. De flesta processer inbegriper också mer än en person, varför vi här ser en annan typ av relation, den mellan olika personers agerande.

Strukturrelationer

Strukturen bestäms av hur organisationen är utformad. Olika förvaltningar, avdelningar, tjänster och uppdrag konstrueras och binds ihop till varandra genom att bestämma vem som lyder vem och hur ansvar och befogenheter fördelas mellan organisationens olika delar.

Den vanligaste strukturen är en hierarkisk funktionsorganisation. Med endast några få bestämda funktioner ger Kommunallagen varje kommun och region stora frihetsgrader att utforma sin organisationsstruktur efter egna behov och förutsättningar. Strukturen kan betraktas som ett substantiv, bestående av flera sammanhängande delar som var och en i sig är ett substantiv.

Om organisationsstrukturen sätter yttre ramar för verksamheten finns det inom dessa ramar olika centrala strukturer som på olika sätt koordinerar och sammanlänkar det som händer i organisationen. Vanliga sådana strukturer är system för kommunikation, planering och uppföljning. I praktiken ges dessa system etiketter såsom internwebb, ärendehantering, e-post, budget, ekonomisystem, årsredovisning, löneadministration, delegationsordning med mera.

Dessa delars inbördes positioner, formella kopplingar till varandra och användning är en viktig relation att beakta för att säkerställa politikens införande.

Värderingsrelationer

Värderingar som finns bland organisationens medlemmar tar sig uttryck genom beteenden och prioriteringar, men också genom yttre attribut som till exempel klädsel och rumsmöblering. Det handlar alltså om relationen mellan individer, som förenas genom motiv, sätt att tänka och uppfattningar om olika saker. Värderingar som ett kollektivt organisatoriskt uttryck benämns vanligtvis som kultur.

Politikens värderingar är en påtaglig del av kommuner och regioners verksamhet. Förtroendevalda är valda utifrån att de bejakar att vissa politiska värderingar skall få genomslag i samhället till förmån för andra. För att vinna val krävs det att dessa skilda verksamhetsuppfattningar om samhället i syfte och argument tydligt skiljer sig från andra partiers uppfattningar. Att den politiska ledningen baseras på en konfliktprincip, åtminstone i teorin men inte fullt så ofta i praktiken, är en central värdering som påverkar politikens realisering i kommun och region (20).

Konflikter avseende styrande värderingar kan också vara närvarande mellan de förtroendevalda och den organisation de har till sitt förfogande för att realisera sin politik. Det händer att politiska beslut kan strida mot starka professionella normer och värderingar inom vissa verksamheter och som därför, medvetet eller inte, försvårar politikens realisering.

Förhärskande värderingar och normer påverkar, mer eller mindre tydligt, det som sker i organisationer. Tillit eller ej till medarbetare i organisationen är till exempel en central dimension i detta sammanhang. Ledarskap, både som begrepp och i praktik, kan också förstås i skenet av dominerande värderingar i en organisation. På de flesta arbetsplatser finns det till exempel olika föreställningar om både vad en ledare är och vilket ledarskap som är acceptabelt i den givna situationen. I vilken mån det går att prata om ledarskapsstyrd kultur eller kulturstyrt ledarskap är emellertid svårare att bena ut.

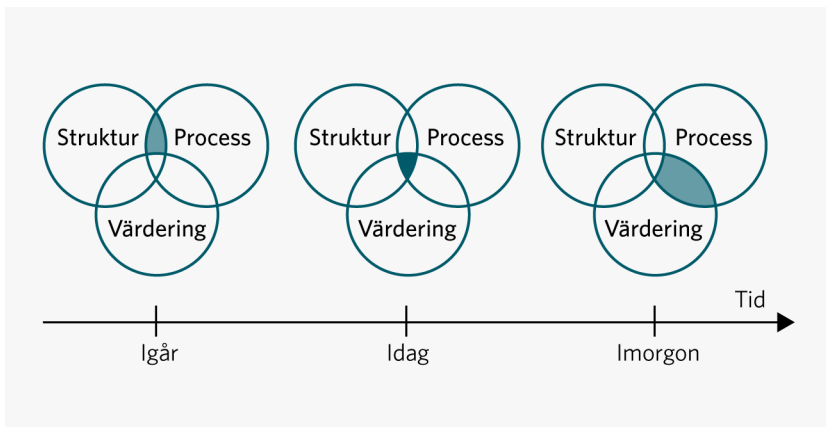
Samspelet mellan processer, strukturer och värderingar

En välbekant "struktur" är en bilväg. Bilvägen kan vara dragen i ett villakvarter, som en slalombana förbi blomsterlådor och vägbulor, eller svepa fram över landskapet i form av en dubbelfilig motorväg med långa raksträckor och knappt märkbara svängar. De två vägstrukturerna villkorar lämplig körstil och hastighet, det är obehagligt att köra över en vägbula i mer än 30 km/timmen. Motorvägen gör det tvärtom lätt att köra fort. Vägen är strukturen, körstilen är processen. Kulturen kan här illustreras som respekt för vad vägstrukturen vill åstadkomma och kan variera mellan olika individer och grupper.

En organisation är med andra ord en helhet. Samspelet mellan delarna – organisationens enheter (struktur), personers handlingar (process) och individers värdegemenskap (värderingar) – kommer att påverka hur väl organisationen lyckas göra det den ska. Bara genom denna grova uppdelning i tre typer av relationer framskymtar en respektingivande komplexitet. Relationstyperna påverkar varandra. Exemplet med väg och körmönster antyder ytterligare en dimension i att realisera en politisk vilja i en kommun eller region – tiden.

Över tid etableras nya mönster för samspelet och gamla relationer förändras eller byts ut. Teknologisk utveckling är en välkänd faktor som kan påverka många relationer i en organisation, men det behöver inte vara stora omvälvande skiften som skapar förändring. Det kan räcka med en nominering eller rekrytering för att sätta i gång förändringar i en organisation.

Figur 1: Samspelet mellan process, struktur och värdering förändras kontinuerligt



Figur 1 ovan illustrerar hur olika händelser och beslutssituationer för politikens genomslag över tid kan utmana organisationen i olika dimensioner. Beslut som till exempel påverkar organisationens struktur och process kan i sig vara besvärliga att hantera för att säkerställa politikens realisering. Beslut och händelser som påverkar både struktur, process och värdering (som idag) är vanligtvis de riktigt utmanande situationerna. Situationen kan till exempel handla om en organisationsförändring (struktur) som påverkar såväl relationer som arbetssätt (process) och uppfattningar om hur verksamheten bör organiseras (värdering). Denna och liknande situationer ställer stora krav på kommuners och regioners organisatoriska kapacitet.

Relationshantering - en central organisatorisk kapacitet

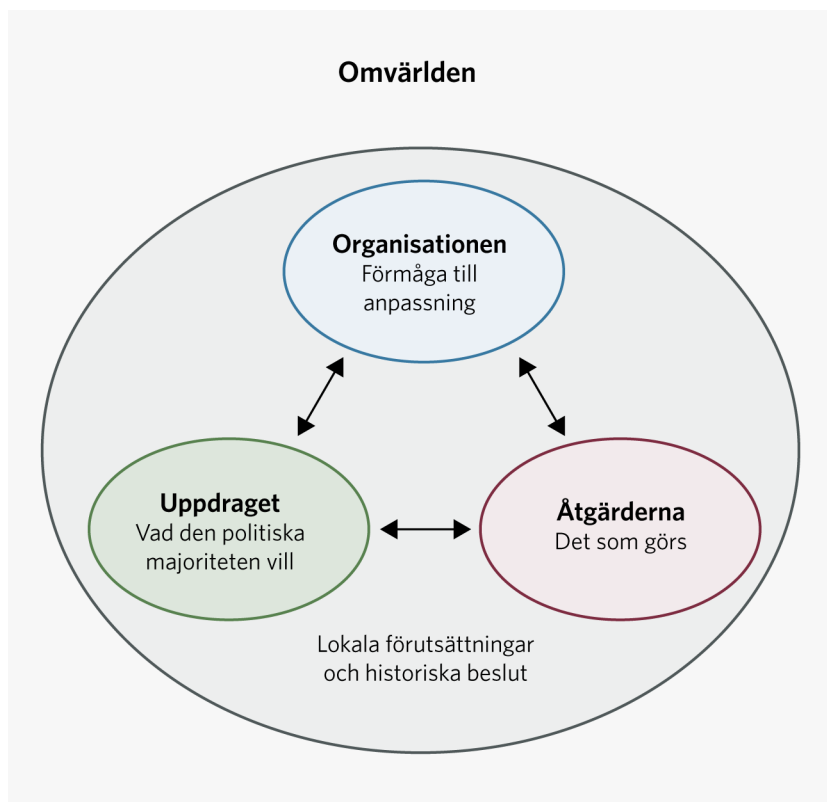
Att ägna relationer särskilt intresse är viktigt för att förstå samspelen i organisationer, inte minst inom kommunal och regional verksamhet. Det gäller relationer även mellan enheter, aktiviteter och människor utanför den egna organisationen. Den organisatoriska kapaciteten att klokt använda de resurser (21) som är tillgängliga prövas varje dag.

Politiska visioner och mål sätts upp för verksamheterna – vilka behov, krav och önskemål som skall tillgodoses för vem – och resurser utnyttjas för att uppfylla målen. Kommunala och regionala resurser omvandlas till service och demokrati för medborgarna. I denna resursomvandling balanseras en rad intressenters olika behov, krav och önskemål. Det kan röra sig om äldres behov av serviceboende, det kan vara näringslivets behov av ändamålsenlig infrastruktur och kommunikation (kollektivtrafik, vägar, bredband med mera) eller barnfamiljers behov av barnomsorg på natten. Verksamheten kan brytas ner dels till utnyttjandet av resurserna, dels till resultatet av utnyttjandet. Själva utnyttjandet, resursomvandlingen, påverkas av hur väl delarna i organisationen samverkar.

Kommun- och regionuppdraget är i stor utsträckning bestämt i svensk lag, men såväl utförandet av enskilda uppgifter som omfattningen på det totala åtagandet påverkas av specifika beslut, olika personer och grupper som bestämmer vad som ska ske i just deras kommun eller region. Kommuner och regioner uppvisar också olika förmåga till att få organisationens och omgivningens olika delar att samspela. I linje med den komplexitet som vi beskrev ovan är det inte självklart hur det ska gå till.

Det som utförs i en organisation baseras på mer eller mindre medvetna beslut, personliga och informella eller organisatoriska och formella. Besluten utgår från organisationens resursbas, det vill säga de processer, strukturer och värderingar som är själva grunden för förmågan att utföra något. När vi inbegriper även delar utanför den egna organisationen adderas ytterligare relationer till komplexiteten. Det blir en fråga om samspelet mellan tillgängliga resurser (i strukturer, processer och värderingar), fastställda målsättningar (visioner och mål) och organisationens kapacitet att ständigt matcha dessa inre och yttre förutsättningar mot varandra (22). Saker som händer i omvärlden gör att de prioriteringar som gjorts över tid plötsligt inte längre är försvarbara. Oväntade händelser i den egna organisationen kan tvinga fram nya beslut som framstod som omöjliga bara något år tidigare.

Figur 2: Kommuners och regioners förmåga att realisera politiska ambitioner



I vilken mån kommuner och regioner lyckas att åstadkomma ett fruktbart samspel kan tolkas utifrån många olika teoretiska ansatser. Att det spelar roll hur en organisation hanterar sina resurser har flera studier pekat på, med stöd i den resursbaserade strategiteorin. Denna teori förklarar en organisations framgång – vad framgång är varierar mellan olika organisationer – just som en konsekvens av de resurser som är tillgängliga för organisationen och vilken organisatorisk kapacitet en organisation har för att klokt få dessa att samverka för att nå uppsatta mål. Den logiska följderna av detta är att kommuner och regioner kan påverka sitt eget öde via sin resursbas och hur denna används.

Lärdomar för att stödja politikens genomslag

Casen i rapportens avslutande kapitel illustrerar ett antal utmaningar och möjligheter som behöver hanteras för att omvandla politik till praktisk handling. Dessa konkretiseras och diskuteras i detta kapitel. Inspirationen är hämtad från intervjuerna med ledande politiker och chefer och tidigare forskning om organisation och ledning av kommuner och regioner. Förhoppningsvis kan texten också vara ett stöd inför diskussion av materialet, vi har därför valt att markera i fetstil de olika referenserna till rapportens case.

Gemensam målbild och samspel mellan styrformer

Kommunala och regionala organisationer är befolkade med olika människor med olika syn på vad kommunen eller regionen ska göra och hur det ska åstadkommas. Dessa människor förväntas samarbeta, men om synen på vad som ska göras och hur det ska gå till är väldigt varierande, kommer kraften i organisationen att minska. Det kommer sig av att människor ägnar tid och kraft åt att ifrågasätta en viss ordning, att försöka förstå vad som ska

göras och varför och kanske rent av genom ren obstruktion – man ställer inte upp på mål och metoder som beslutats vilket illustreras i **case 2 och 6**.

En vanlig faktor som påverkar en organisations målbild är de grundläggande värderingar som vi alla har, mer eller mindre medvetet omhuldade. Det är vanligt att det råder skilda uppfattningar om när en vision eller en handlingsplan har satts på pränt om vad som faktiskt har beslutats och hur det ska implementeras. Processen för att ta fram dessa dokument är avgörande för framgång och i **case 1** aktualiseras frågan om hur det kan göras. Att synliggöra skillnader i syn på vad som motiverar människor, vad som är viktigt för olika personer och hur man ser på hur människor ska fås att arbeta mot gemensamma mål handlar inte om att likrikta tankarna och övertyga varandra om att man själv har rätt. Snarare handlar det om att medvetandegöra skillnader i grundläggande värderingar för att kunna enas om ett gemensamt förhållningssätt till skillnaderna – att vara ense om vad man är oense om.

Många beslut som fattas i kommuner och regioner lyder under lagar, förordningar och föreskrifter. Vem som ska fatta besluten bestäms i arbets- och delegationsordningar, men vem som faktiskt fattar besluten kan ifrågasättas. Det går att diskutera om beslutet är skilt från implementeringen av det.

Traditionellt finns en syn på uppgiftsfördelningen att politiska beslut anger **vad** som ska göras medan förvaltningsorganisationen beslutar **hur** det ska göras. Kommunallagen (KL 2017:725) drar en rågång mellan kommun-/regionstyrelse och kommun-/regionchef (7 kap, §2). Oavsett hur uppgiftsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda görs, så är det ett vanligt problem i alla typer av organiserat samarbete att det uppstår friktion när många människor gemensamt ska gå från ord till handling. Det har därför stor betydelse att berörda människor ges möjlighet att förstå vad som är tanken med ett visst beslut och hur logiken i det ser ut – varför är det fattat och för vem och på vilket sätt ska det förändra

tillvaron? Politiska beslut kan behöva ta hänsyn till mer än en strikt ekonomisk logik och bästa möjliga förvaltningsmässiga resursanvändning. Ett visst beslut, t.ex. att inte längre bedriva en viss verksamhet i egen regi, kan vara ekonomiskt försvarbart men politiskt riskabelt.

Informella strukturer och processer kan spela en central roll vilket framgår av **case 4**. Det är av stor vikt att vara medveten om existensen av dessa och hur de kan inverka på kraften att genomföra beslut. Processmässigt innebär det att de etablerade, formella strukturer där beslut fattas, till exempel i nämnder, styrelser och fullmäktige, knyts samman med det som händer både före och efter att ett visst beslut fattas. Vem tycker vad, vem behöver veta och förstå vad, hur ställer sig personalen, hur har media rapporterat kring frågan tidigare? Denna informella information påverkar såväl vilka beslut som kan fattas och hur väl fattade beslut kan komma att genomföras. Att informella strukturer och processer existerar innebär inte att de kan tillåtas ersätta de formella strukturerna och processerna, utan att acceptera att de finns – allt i syfte att i slutändan få till stånd avsedda effekter av ett visst beslut.

Vad som anses nödvändigt och angeläget inom den politiska arenan kan skilja sig åt betydligt från motsvarande bedömningar från professionen. Det är förvaltningens uppgift att ta fram underlag och bedömningar för politiska forum att agera på. I praktiken är det snarare enskilda tjänstepersoner som presenterar material för politiker som har att, som individer, fatta beslut. En mångfald av bevekelsegrunder ger möjlighet till stor variation i uppfattningarna om vad som är kritiskt och möjligt, något som diskuteras i **case 3 och 13**. Detta är särskilt tydligt i kommuner och regioner som verkar under upplevd brist på resurser och därmed, ständigt, tvingas göra explicita prioriteringar. Beroende på vilken logik som ges tonvikt (politik eller profession) kommer detta att vara avgörande vid beslutsfattande samt vid påföljande utvärdering/uppföljning av resultat/effekter av beslutade åtgärder.

Kommunen eller regionen som helhet svarar för det samlade utfallet av insatserna, oavsett hur besluten tagit. I praktiken är det aldrig endera av dessa logiker som tillämpas utan förvaltningen behöver företräda politikens beslut, och politiken ansvarar för beslut i förvaltningen. Båda är beroende av varandra. För att få en bättre verkningsgrad i politikens genomslag krävs en ömsesidig respekt och förståelse mellan politik och profession. De båda behöver skickliggöra varandra. Den ena kan inte agera på den andres bekostnad utan det krävs ett samspel, dels för att mobilisera den egna organisationens resurser, dels för att agera med andra intressenter.

Betydelsen av att utgå från en vision om framtiden

Formulera visioner för en organisation och kontinuerligt jobba med visionens genomförande är som tidigare berörts centralt för de flesta organisationer. Finns ingen vision går det att ifrågasätta organisationens existens då en vision kan beskriva vad organisationen är och vad den strävar efter. För att en vision skall realiseras och ges en betydelse för de kommande årens insatser och prioriteringar är samspelet mellan politiker och tjänstepersoner av avgörande betydelse.

Då visionen vanligtvis har en längre tidshorisont än mål för enskilda budgetår kan den bland annat underlätta politikens genomslag över en längre tid, vilket framgår av **case 1**. Om kommuner och regioners verksamhet går mot en ökad grad av komplexitet och högre förändringstakt, finns det emellertid anledning att revidera fastställd vision och dess genomförande med kortare intervaller än vad som varit förekommande de senaste årtionden. Inte minst de alltmer frekventa samarbetena, mellan kommuner, mellan regioner och mellan regioner och kommuner, som bland annat

belyses i **case 2, 10 och 11** talar för denna nödvändighet. Det en kommun eller region kan göra inom ramen för sin egen vision kommer sannolikt framöver vara än mer påtagligt påverkad av vad deras samarbetspartners gör.

Hur en vision tas fram och formuleras, dess längd och innehåll, har också betydelse för hur politiker och medarbetare i organisationen uppfattar visionen. Ibland kan visionen vara formulerad mycket kärnfullt på några få rader. Ibland kan den vara mycket detaljerad och ta flera sidor i anspråk (23). Ibland kan den av utomstående betraktas som orealistisk. Det händer också att den kan bli urvattnad och spretig. Detta kan förklaras av att flera politiska partier haft möjlighet att få med sina viktiga frågor och att det i vissa situationer kan finnas en politisk logik att hålla så många alternativa vägar öppna som möjligt. Politiker är valda för att representera skilda ideologier och upplevda samhällsbehov av sin väljarbas och även om partier samarbetar i styret av en kommun eller region kan de ha motsatta uppfattningar i vissa frågor rörande verksamhetens inriktning.

Metoderna för att ta fram en vision kan vidare variera, liksom i vilken grad man strikt följer den fastlagda visionen. En tydlig fastställd vision med nedbrytbara målhierarkier och planer för genomförande blir ofta en tydlig så kallad styrkedja som organisationens medlemmar kan förhålla sig till. Denna styrkedja skapar fördelar som tydlighet och stabilitet när politik förverkligas.

Såväl tydlighet som stabilitet är något som alla organisationer över lag mår bra av. Det finns emellertid också nackdelar med tydliga styrhierarkier. De kan till exempel ge sken av en rationalitet i sättet att styra och leda, en rationalitet som sällan är en realitet i medarbetares dagliga beslutsfattande (24). Flera studier pekar också på problem med att beskriva och bryta ner samhällservice i uppföljningsbara mått/nyckeltal (25). Fastställda hierarkier och planer kan vidare låsa fast både beteende och tankemallar i en organisation och vara ett hinder vid förändring, även om omgivningen påtagligt påkallar ett behov av förändrad färdriktning.

Mer dialog - en väg framåt

Ett alternativ till den hierarkiska realiseringen av politik är en mer dialogbaserad ansats. En dialogbaserad ansats utgår från en fastställd vision men är mer öppen i sin process än den relativt slutna hierarkiansatsen. Den ställer inte heller samma hårda krav på nedbrytbara målhierarkier och uppföljningsbara mått. Ansatsen ställer emellertid krav på organisationens förmåga att omvandla de politiska intentionerna till handling både på kort och lång sikt. Diskussioner och beskrivningar av verksamhetens planer och utfall på olika dialog-arenor är grunden i en dialogbaserad ansats. De argument och synpunkter som förs fram vid dessa arenor kan ge både politiker och tjänstepersoner bättre förutsättningar att förstå varandras perspektiv. Den öppna strukturen möjliggör att fler kvaliteter kan föras in i diskussionen samt att det också underlättar att löpande förhålla sig till förändringar i omvärlden. En dialogbaserad ansats utesluter inte att ovanstående resultatbaserad styrning används.

Case 3, 9 och 13 illustrerar avvägningen mellan behovet av exekutiv beslutskraft och samordnat agerande. Förutom att kommuner och regioner skall genomföra sitt välfärdsuppdrag är det många aktörer och intressenter som uppvaktar och har förväntningar på en kommun eller en region, och i vitt skilda frågor. En utmaning är att samordna och prioritera alla dessa enskildheter. Vissa frågor är av mer praktisk karaktär (det vill säga traditionellt professionens/förvaltningens) medan andra mer explicit avser politiska ställningstaganden. Var gränsen går och hur den kan hanteras beror på situationen och vilka parter som är inblandade i det specifika fallet. **Case 3, 9 och 13** indikerar att det är en fråga om kommunikation och tydlighet, och att denna behöver ske löpande mellan parterna. Hur gränslandet mellan politik och verkställande ska se ut definieras i strukturer (det vill säga man kommer överens om något), men var gränserna går kommer att utvecklas/förändras över tid i takt med att man arbetar tillsammans och prövar strukturen på nya situationer.

Resurser som påverkar förändring

Silo- eller stuprörstänkande är ett välkänt organisatoriskt problem. Värderingar är viktiga och sällan är ett valt arbetssätt en konsekvens enbart av hur organisationen formellt är konstruerad. Olika syn på vad som är viktigt i kommunen kan splittra en sammanhållen förvaltning. Målbilderna behöver ibland ensas, men kanske ännu mer hur man som kommun eller region tar sig dit.

Olika yrkesidentiteter kan vidare ligga till grund för starka övertygelser om hur något ska göras, vilket belyses i **case 2**. Processer har här stor betydelse för hur en organisation fungerar, det är också genom processerna som eventuella problem kan observeras. Vem träffas, hur ofta, på vems initiativ? Vilka frågor behandlas i dessa möten? Hur stark är den inofficiella organisationen och vem eller vilka är tongivande gestalter i den?

Att förverkliga politik handlar om att fastställa vad som skall prioriteras i verksamheten, men också om ett ansvar för att kommun och region på ett övergripande plan möter sitt uppdrag avseende innehåll och kvalitet givet tillgängliga resurser. Insynen i verksamheten och ekonomin och insikter om i vilken mån ingående verksamheter på bästa sätt genomför sitt uppdrag och möter de behov som finns kan vara begränsad inom organisationen och bland berörda politiker, vilket bland annat **case 7** illustrerar. Detta kan förbättras genom att sprida och använda beslutsunderlag som till exempel tydligt relaterar uppdraget och faktiska behov till tillgängliga resurser och uttalade politiska ambitioner.

Givet den framtid som diskuteras i kapitel 1 förefaller det rimligt att tänka sig att nödvändigheten av att kommunicera tydliga prioriteringar avseende effektivitet och kvalitet och genomföra strukturförändringar kommer att öka i framtiden. Både tydliga prioriteringar, till exempel mer resurser till grundskola, cancervård och omsorg, och strukturförändringar, såsom nedläggning eller omflyttning av verksamheter, i kommunal och regional verksamhet kan väcka kraftiga reaktioner från de som berörs. Vanligtvis finns det också ett samband mellan dem då en strukturomvandling kan vara nödvändig för att frigöra resurser för prioriteringar.

I de flesta fall är det både önskvärt och bra att förväntningar på offentlig samhällsservice innehåll och vara eller icke vara på detta sätt blir tydliga. För det mesta förblir emellertid dessa förväntningar outtalade. Reaktioner kommer först när beslut går emot invånares förväntningar på innehåll och tillgänglighet.

När strukturbeslut möter uttalade förväntningar

Att för kommun och region möta dessa uttalade förväntningar är många gånger svårare än att realisera årets fastställda budget och plan för verksamheten. För att kunna erbjuda den service som ingår i uppdraget till exempel politiskt uttalade ambitioner, lagar och andra nationella riktlinjer, kan för olika verksamheter vara en utmaning men får anses vara en central uppgift för ansvarig nämnd och förvaltningsledning. För detta finns det många beprövade procedurer och rutiner i berörda organisationer. Värre är det med uttalade, implicita förväntningar på service och tillgänglighet. Dessa förväntningar kan vara fullt legitima utifrån olika bevekelsegrunder men kan också vara grundade på orimliga förväntningar och bristande kunskaper om det kommunala uppdraget.

Som illustreras i **case II** kan dessa uttalade förväntningar bli mycket tydliga vid olika former av strukturella beslut, såsom nedläggning av en service på en ort. Att i förväg utläsa alla tänkbara reaktioner och konsekvenser på denna typ av beslut är omöjligt. Att ha en förhöjd beredskap på några olika tänkbara scenarier och hur dessa kan bemötas är inte heller enkelt, men en mer möjlig väg att gå. Det handlar både om att skapa tid och utrymme för att lyfta fram syfte och goda argument för det strukturella beslutet, men också tänka i termer av olika former av åtgärder som kan kompensera förlusten av aktuell service eller aktivitet. Berörda intressenter, såsom föräldrar, elever och anhöriga, och deras reaktioner är inte minst viktiga att både identifiera och föra dialog med. Hellre lyssna av en gång för mycket än en gång för lite kan vara klokt i dessa sammanhang.

Parallellt med ett strukturbeslut behöver berörd ledningsgrupp påbörja arbetet med att ställa om organisationen för den nya strukturen i syfte att stödja politikens realisering. Huruvida man

skall påbörja detta arbete innan strukturbeslutet är fattat eller avvakta tills efteråt är en svår avvägning att göra. De initiala signaler som politik och förvaltning kan fånga upp under beslutsprocessens gång kan vara svaga i ett inledande skede för att sedan blossa upp. Ibland kan det också finnas ett professionellt motstånd i organisationen mot fattade strukturbeslut som påverkar organisationens förmåga till omställning. Även dessa signaler kan variera i styrka och omfattning.

Mer omfattande strukturingrepp kan vidare fördröjas av att strukturer, såsom befintliga stöd- och styrsystem behöver förändras. Verksamhetssystem kopplade till medarbetare, budget, redovisning, kvalitet, uppföljning med mera är till för att stödja politikens realisering inom en viss given struktur. Olika användare av dessa system har utarbetade rutiner när de använder systemen, många gånger på daglig basis. Förändrad struktur i dessa system påverkar användarnas rutiner och kan också skapa fördröjningar av politikens realisering. Medför strukturbeslut att gamla system blir obsoleta och nya måste införskaffas kan det orsaka ytterligare fördröjningar.

När strukturbeslut möter starka lokala identiteter

Outtalade förväntningar kan skapa reaktioner som påverkar strukturbeslut. Det kan också olika former av lokala identiteter göra. Som bekant begränsas kommuners och regioners huvudsakliga befolkningsuppdrag av territoriella gränser. Dessa gränser är absoluta. Detta är uppenbart för de flesta, både för de som arbetat länge i sektorn och för de som tillträder nya poster. Vad som inte alltid är lika uppenbart är dessa gränzers bakgrund, dess historia och lokala identiteter. Den sista kommunreformen genomfördes mellan 1971–1974. I en del kommuner kan den kommunala verksamheten därför vara ett resultat av beslutsförutsättningar som gällde för hur det såg ut i en ”annan” kommun i början av 1970-talet.

Som framkommer till exempel i **case 10** och **case 11** kan dessa gamla kommunidentiteter eller former för samverkan vara mycket starka och även prägla politikens realisering under lång tid. – **Om Stenort skall ha kvar verksamheten skall också Moränort ha det**, kan i sådana sammanhang uppfattas som ett starkt politiskt argument då det ligger i linje med ambitionen om att vidmakthålla status q vad gäller olika orters, eller organisatoriska enheters, identiteter.

Inget ont om starka lokala identiteter. Tvärtom kan de vara en viktig kraft till lokala initiativ och utveckling av en ort eller organisatorisk enhet, något att både bejaka och förädla. Under 50 år hinner det emellertid vanligtvis hända en hel del i den befolkning som kommuner och regioner finns till för. Demografi och var invånare väljer att bosätta sig är varje dag faktorer av stor betydelse för verksamhetens innehåll och utövande, men kanske än mer inför den framtid som väntar.

I vilken mån värderingar som bottnar i implicita förväntningar eller lokala identiteter kan inverka på politikens realisering genom att blossa upp i situationer där ”tidigare” kommungränser och centralorter upplevs som nedprioriterade är svårt att veta i förväg. Beslut som går på tvärs emot förväntningar och lokala identiteter kan röra upp en folkstorm som **case 11** illustrerar. Förutom påverkan på beslutsprocessen som sådan och organisationens omställningsförmåga, kan liknande folkstormar skapa misstroende mot kommunen som helhet eller någon enskild verksamhet, vilket visas i **case 12**. Det finns inga enkla svar på vilka vägar framåt som är klokast att ta, mer än att det som händer innan beslutet har betydelse. Vilka syften och argument har lyfts fram. Hur har dialogen med de berörda utformats? Hur många har haft möjlighet att delta i dessa dialoger?

På samma sätt som att det inom en kommun eller region kan finnas olika orter/områden med olika krav och behov, så finns det skillnader vad gäller uppfattningar och krav mellan olika kommuner och regioner. Vi vill känna att det vi betalar för kommer oss till godo och inte att vi betalar för andra (läs utanför kommunen/regionen). Därmed blir det viktigt att få en uppfattning om hur behov kan skilja sig mellan olika geografiska områden, men också att i efterhand kunna redogöra för hur resurser fördelas och används. En klassisk diskussion i många sammanhang avser olikheter i uppfattningar kring satsning på centralorter och landsbygd. Ska allt ligga i centrum, fast vi alla betalar skatt? Eller varför placeras verksamheter så långt ifrån centralorten där majoriteten bor?

Att göra gemensam sak och samverka

En realitet i sammanhanget är att många kommuner och regioner har ungefär samma utmaningar samtidigt, och att en del i en lösning på dessa ligger utanför den egna organisationen eller det egna territoriet. Det anses fördelaktigt att göra gemensam sak och samverka. Tillsammans kan vi göra saker effektivare. Problemet är att vi vill ha fördelarna av samordning men vill behålla inflytande och självständighet över beslut och prioriteringar. Forskningen visar att fördelar med samverkan sällan är jämnt fördelade i ett enskilt fall utan i praktiken handlar det om att ge och ta över tid och över geografiska områden. (26)

De senaste två decennierna har samverkan ökat i omfattning och det är vanligt förekommande att en kommunal huvudman ingår i åtminstone ett 10-tal samarbeten. I politikens realisering innebär detta en koordinationsutmaning av stor dignitet. Inom en enskild huvudman handlar det om att information och beslutsfattande

avseende alla olika samverkansinitiativ samordnas. Till detta kommer att den enskilda huvudmannen ska samordna sig med ett stort antal andra huvudmän avseende prioriteringar i tid och rum samt att ha kapacitet att verkställa fattade beslut så att avsedda effekter uppnås. Det blir dels en gränsdragning mellan olika huvudmän, dels en gränsdragning mellan politik och verkställande hos respektive huvudman. I **case 1, 10 och 11** illustreras hur detta kan se ut i praktiken.

Erfarenheterna så här långt indikerar att det inte finns någon entydig lösning på denna problematik. En tendens som finns är att såväl politiker som profession lägger alltmer vikt vid att följa omgivande organisationer och lära känna dem, allt i syfte att underlätta samverkan. Klart är emellertid att denna utveckling kommer att ställa andra krav på styrning och ledning, både vad gäller ansvarsfördelning och informationsinhämtning.

Samspelet kring beslut

Att inte tappa fotfästet får anses centralt för förtroendevalda. Det är en svår balansgång att balansera partiets inriktning och det man vunnit valet på tillsammans med de styrande. Balansgången är dock många gånger nödvändig. Ibland går den politiska beslutsprocessen för snabbt och det kan finnas behov av att stanna upp. Men hur hanterar man detta?

I **case 3, 4 och 8** beskrivs situationer då ledande politiker och ledande tjänsteperson har olika syn på hur beslut ska fattas och implementeras. Det är en vanlig föreställning att politiken säger vad och förvaltningen säger hur. Men vad händer om det finns olika syn på ledarskap och sättet som en organisation kommer till beslut? Den demokratiska processen handlar kanske inte bara om allmänna val och förtroendevaldas representation i olika beslu-

tande församlingar. Det kan också sägas handla om hur beslutsunderlag tas fram, stöts och blöts och mejslas ut inom ramen för rådande – demokratiskt beslutade – lagar och regler. Det kan därför bli en grannlaga uppgift att veta när en ledare ska peka med hela handen och ”bestämma” och när denne hellre bör ha tålmod och låta processen ha sin gång. Om vi till det lägger även olika människors personlighet och grundläggande syn på ledarskap så framträder uppenbara spänningsfält inom det kommunala eller regionala beslutsfattandet.

Att ta beslut handlar om individuella förutsättningar och förmågor, men också hur gruppens samlade förutsättningar och förmågor (alla individer som var närvarande vid beslutet) samspelar vid den givna situationen. Förklaras en hastig och delvis felaktig beslutsprocess av att inte alla perspektiv hann ventileras på grund av att gruppen snabbt hamnade i ett grupp tänk? Finns det normer och värderingar för hur beslut ”alltid” har fattats som gör att det gick fel? Om så är fallet, på vilket sätt kan detta undvikas? Eller var det så att ärendehanteringens inte riktigt lyckades fånga upp de underlag som var nödvändiga för en smidigare beslutsprocess?

Ett beslut är ofta en konsekvens av en längre process av övervägande och små steg i en viss riktning. Absolut avgörande, för både politiker och tjänstepersoner, är förmågan att under denna process kontinuerligt uppmärksamma förändringar i den omgivning som beslutet är riktat mot och finna alternativ för att möta dessa förändringar. Brister i detta avseende kan skapa svag legitimitet för beslutet eller i värsta fall, som återspeglas i **case 12** olika former av hot via sociala medier från individer som inte sympatiserar med beslutet eller konkret påverkas av det. Enskilda politikers förmåga och utrymme till att stanna upp och reflektera får inte tappas bort. Att finna samtalsparter som hen har förtroende för är centralt. Behovet av stöd och reflektion kan komma att öka i framtiden åtminstone om samhällsklimatet hårdnar. Detta samtidigt som kraven på snabb hantering av olika ärenden ökar.

Ett aktivt förhållningsätt till hur sociala medier skall hanteras är vidare klokt, både på ett individuellt plan som politiker och tjänsteperson, men också för organisationen i helhet. Vissa personer vill vara aktiva medan andra helst avstår, båda förhållningssätten har sina för- och nackdelar. Ett sätt att stärka de val som ledande förtroendevalda och tjänstepersoner gör avseende social media är att tydliggöra detta i olika formella rollbeskrivningar. Ett annat sätt är att dedikera resurser som hanterar social media på uppdrag av de förtroendevalda eller ledande chefer.

Trygghet och förtroende

Förutom att det kan uppstå normer och grupptänk kring det beslutsmässiga innehållet gäller motsvarande också för formerna för hur individer interagerar. Var gränserna går för vad som anses acceptabelt definieras ytterst av lagstiftning, men detta utgör enbart en vid ram. I praktiken är det emellertid i hög utsträckning upp till varje organisation och varje grupp av individer att enas om hur man vill arbeta tillsammans. Forskningen är tämligen enig om att trygghet är en avgörande faktor för att en grupp ska bli väl fungerande och högpresterande (27). Det krävs att medlemmarna i gruppen lär känna varandra och utvecklar det förtroende för varandra som krävs för att, dels arbeta uppoffrande för gruppen, dels våga spänna bågen och bära risken av att misslyckas. Detta förtroende kommer inte per automatik utan det krävs att individerna investerar i arbetsrelationen för att gemensamt utveckla den (28). Det handlar bland annat om att lära känna den person som finns bakom den kollega man arbetar tillsammans med.

I flera av **casen (1, 2, 3, 4, 8, 9)** betonas av de inblandade att förtroende är avgörande för en fungerande relation. Ett sätt att skapa detta är att umgås i olika miljöer, ibland också utan prestationskrav. Genom att spendera tid tillsammans skapas gemensamma referenser som ger förtroende. Olika individer har dock olika uppfattningar om vad som är rimligt i ett sådant sammanhang. Det gäller åtminstone två olika faktorer. Den första handlar om vilka former för umgänge är acceptabla som professionellt motiverade. Att umgås under avslappnade former kan vara betydelsefullt men hur sätts gränsen för vad som är rimligt givet uppgiften? Den andra faktorn gäller hur mycket av den egna personen det är rimligt att exponera för varandra? Varje individ och varje grupp behöver utveckla värderingar kring dessa frågor för att skapa en balans.

Case 5 berör frågor om vad som är rimligt beteende och den enskilde individens möjligheter att själv välja förhållningsätt. Caset beskriver en enskild situation att ta ställning till och hur detta passar med de värderingar som råder. Erfarenheterna visar emellertid att värderingar av detta slag växer fram successivt i en organisation och att de behöver underhållas för att utveckla gruppen. Flera av de intervjuade politikerna och ledande cheferna menar att de känner varandra väl som personer men att de inte umgås privat i någon nämnvärd omfattning. Det behövs en ordning i relationen så det går att arbeta intensivt tillsammans, men också koppla bort arbetet som privatperson. Genom att vara ”personlig men inte privat” ges förutsättningar att vara genuin i sig själv, arbeta med gemensamma värderingar i organisationen men samtidigt behålla sitt personliga utrymme och sin integritet (en nödvändighet för att skapa en uthållig relation). En löpande dialog är vad som behövs för att tillsammans definiera var gränserna går.

Behövs en förnyelse av hur lokal politik skapas?

Vad studiens alla case visar är att kommuners och regioners organisatoriska kapacitet har en avgörande roll för politikens genomslag. Casen väcker ett antal frågor om denna kapacitet men de kretsar alla runt den mer övergripande frågan: I vilken mån finns det kapacitet att använda dessa resurser i de organisatoriska processer, strukturer och värderingar som de förtroendevalda har till sitt förfogande för verkställande av varje enskilt politiskt beslut. I vissa situationer kan det vara processen som påverkar, i andra fall är det svaga strukturer och i ett tredje fall är det värderingar som försvårar politikens förverkligande. Många gånger är det en kombination, vilket gör det extra besvärligt.

Vad fallen har gemensamt är att de riktar intresset mot den organisatoriska ”spelplan” **efter** det att ett politiskt beslut har fattats. Samspelet mellan processer, strukturer och värderingar som rapportens ramverk i kapitel 2 kretsar runt finns närvarande även före det att politiska beslut fattas. Empirisk forskning visar också tydligt att hur beslut förankras genom beredningar, underlag och förhandlingar, i politik och förvaltning, har betydelse för politikens genomslag (29).

Beredande, framtagande av beslutsunderlag, förhandlingar med överläggningar, argument, motargument och kompromisser, inför ett politiskt beslut kan närmaste betraktas som ”skapande av politik” och har påtagliga kopplingar till värderingar, men sker inom vissa strukturer och processer. I vilken mån befintliga strukturer och processer alla gånger bejakar en förankring och genomslag av politik går emellertid att ifrågasätta.

För att illustrera en sådan tankegång menar till exempel Torfing och Sørensen (30) att förtroendevalda, till skillnad från tjänstepersoner som i sin profession vanligtvis har ett mer mångfacetterat nätverk, riskerar att:

”vara inlåsta i tidskrävande politiskt utskottsarbete, teknokratiska policyprocesser, forum för övergripande administrativ samordning och politiska förhandlingar, samtidigt som de låses ute från viktiga policyformulerande nätverk och försök att meta styra sådana nätverk.”

Författarna menar emellertid att det finns tecken på att förtroendevalda allt oftare söker och prövar nya former för det politiska arbetets strukturer och processer. Riktningen går mot mer systematik och flera olika dialogforum som inte bara är med och för politiker. Förhoppningen med dessa organiserade forum är att dialoger med medborgare och andra intressenter kan berika förståelsen för svåra och komplexa samhällsproblem, stimulera innovation och förstärka demokratins legitimitet.

Ett arbetssätt där fokus inte bara handlar om att realisera politik **för** medborgarna utan också **med** dem. Att förtroendevalda på detta sätt engagerar sig i ett medskapande eller samproducerande av samhällsnytta, menar Torfing och Sørensen, skulle kunna bereda väg för ett **interaktivt politiskt ledarskap**. Ett ledarskap som genom dess strukturer och processer också kan underlätta politikens verkställande då fattade beslut både prövas och förankras i dessa forum. Det finns också en hel del lärdomar att hämta från svenska erfarenheter (31) och initiativ (32) kring dessa idéer om medskapande i den politiska beslutsprocessen. Att utveckla nya strukturer och processer för politikens skapande och organisering kan med andra ord vara ett annat sätt att stödja politikens genomslag.

Case att samtala om och lära av

Handledning för att använda case

Case som metod för lärande

I detta kapitel finns tretton case som handlar om hur politik kan få genomslag i kommuner och regioner. Casen beskriver olika besluts-situationer och sammanhang som kan uppstå i kommuner eller regioner och som på olika sätt påverkar politikens genomslag och resultat. De bygger huvudsakligen på de svårigheter och utmaningar som framkommit vid studiens gjorda intervjuer. Förhoppningen är att de skall inspirera till samtal mellan politiker och chefer.

Casen är framtagna i lärande syfte för samtal eller i utbildningar. Detta innebär att de inte är skrivna för att peka ut enskilda kommuner, regioner eller personer eller ses som exempel på bra eller dålig ledning och styrning. De är också omskrivna och anonymiserade varför de inte heller kan ses som källa för empiriska data.

De flesta case handlar om kommuner, men är användbara även i regioner. Casen handlar om strukturer, helheten, prioriteringar, vardagsfrågor, relationer med mera. Casen ska inspirera till samtal. De kan landa i olika slutsatser och förslag på vägar framåt beroende på vilka tolkningar som kommer fram i samtalen. Att vara överens om vad som ska gälla är viktigt för de som samarbetar.

Upplägg av casen

Case följer en tydlig struktur och anses ha ett antal fördelar om hur enskilda individer och grupper lär av specifika problem som har hänt eller sannolikt kan ha hänt.

Strukturen i casen utgår från en specifik händelse som en individ eller grupp står inför. Oberoende om du är förtroendevald eller tjänsteperson ikläder du individens eller gruppens ”kläder”. Varje case har en inledande tankeassociation som är tänkt att leda in diskussionen, men som inte nödvändigtvis behöver vara styrande. Till varje händelse finns det ett antal frågor som kan användas. Utgångspunkten är att sammanhanget som händelsen sker i också sätter ramarna för vad som är möjligt att göra, åtminstone på kort sikt.

Att tänka på när case används

Helst bör diskussionerna genomföras i lite större grupper, då det utifrån ett lärandeperspektiv handlar lika mycket om att få fram sina egna synpunkter som att lyssna och lära av andras åsikter och argument. Gruppstorleken kan emellertid variera och anpassas.

För att säkerställa att många olika infallsvinklar och kvaliteter förs fram i diskussionen är det en fördel att de som deltar ges individuell förberedelse för inläsning och reflektion kring caset och medföljande diskussionsfrågor. Det är bra att reflektera individuellt på de olika situationerna och förslag på agerande och därefter diskutera det i ledningsgruppen, partigruppen eller helst tillsammans både politiker och chefer. Samtalen kan då ytterligare skärpa argument, analys av organisatoriska konsekvenser och agerande för framtiden.

En samtalsledare kan vara bra när en grupp arbetar med case. En person som tar ansvar för diskussionen i rummet genom att fördela ordet, ställa följdfrågor och strukturera samtalet, till exempel genom att notera och sammanfatta. Det gäller också för samtalsledaren att säkerställa att alla i gruppen får samma ”sändningstid”. Det är lätt hänt att någon eller några tar över samtalet.

Samtalen bör innehålla ett antal steg som anger den ordning som caset diskuteras efter:

1. Analys och förståelse för situationen i aktuellt case.
2. Samtal om vad som är problemet/en.
3. Samtal om tänkbara lösningar.
4. Prioritering av lösningar, ibland uppdelat på kort- och lång sikt.
5. Konsekvenser av valda lösningar

Ett vanligt ”fel” som görs när case diskuteras är att deltagarna snabbt tycker sig se såväl problem och lösningar på dessa problem utan att tillräckligt noga analysera och säkerställa en förståelse för den eller de bakomliggande orsaker som förorsakar problemet/en. Även konsekvenserna av valda lösningar brukar nedprioriteras varför det är viktigt att samtalsledaren avsätter tid även för detta steg.

Det är viktigt att alla får komma till tals på samma villkor och det handlar inte om att presentera den bästa lösningen, utan snarare säkerställa att flera aspekter och förslag till lösningar av det som uppfattas som problematiskt i caset kommer fram. Ett resultat kan vara att komma fram till hur regionen eller kommunen ska samarbeta mellan politik och förvaltning.

När case skall användas är det viktigt att tänka på följande:

- Ge deltagarna individuell förberedelsetid för att läsa igenom caset och notera egna reflektioner
- Utse gärna en samtalsledare som kan ställa frågor, fördela ordet och säkerställa att alla fem steg i samtalet har ventilerats.
- Tänk på att gruppen inte är för liten, ju fler synpunkter och olika infallsvinklar desto bättre.
- De som deltar i samtalet har ett ansvar för att både lyssna på och förhålla sig till andras argument och själv delta med sina.

Tänkbara resultat av att diskutera case

1. Det är rimligt att de slutsatser som dras på ett eller annat sätt kan bli input i överväganden om alternativa sätt att organisera och styra verksamheten för att säkerställa politikens genomslag. Samtalen kan till exempel landa i en gemensam strategi framåt för regionen, kommunen eller förvaltningen.
2. Diskussionen kan vidare landa i en gemensam överenskommelse mellan ledande politiker och chefer för det fortsatta arbetet hur kommunen eller regionen ska bli bättre i samspelet för medborgarnas bästa.
3. I linje med rapportens övergripande syfte kan samtalen också stödja ledningen att styra och leda bättre tillsammans samt knyta ihop politik och verksamhet för att öka genomslag och resultat av politiken.

Case 1: Omtag i visionsarbetet

Tankeassociation

De flesta organisationer har en övergripande framtidsambition rörande var organisationen vill vara och vad organisationen vill uppfattas som. Denna ambition kan ges lite olika etiketter men vision är en vanligt förekommande benämning. Vanligtvis sträcker sig denna visionsbild över en längre tidsperiod. Framtiden är emellertid alltid osäker. Hur viktig är då visionen? Hur skall processen drivas och vem skall ta ansvaret?

- Det är ett allt större tryck från min ledningsgrupp att ni politiker behöver ta fram en ny vision. Den förra gick ju ändå ut för snart mer än ett år sedan. De saknar en ny, den förra var en bra ledstjärna i deras arbete på förvaltningsnivå. - Ja, ja, säger KSO och nickar instämmande till kommundirektören.

- Det är bara det att det inte är så lätt att enas inom politiken...

Befintlig vision

Den förra visionen togs fram för 15 år sedan och baserades på en ingående nulägesbild av kommunens dåvarande situation. Kommunfullmäktige bjöds in till en framtidsdag där kommunens dåvarande styrkor och svagheter analyserades och sattes i relation till framtida möjligheter och hot. Så mycket som möjligt av dåvarande policydokument och riktlinjer vävdes in i diskussionen, likaså det man kunde uttyda av framtida trender och tendenser i omvärlden. Analysen landade ner i olika insatsområden och utvecklingsperspektiv. Fyra insatsområden identifierades; Leva och bo, Kommunikationer, Upplevelser samt Centrumutveckling. De fem utvecklingsperspektiven var Företagsamhet, Lärande, Digitalisering och Trygghet. Sammantaget lade dessa insatsområden och utvecklingsperspektiv grunden för den drygt A4 långa visionen om ett framtida tillstånd för kommunens verksamhet, invånare och andra intressenter såsom kommunens företagare.

Till visionen konkretiserade fyra övergripande mål som skulle vara uppfyllda det år visionen gick ut. Dessa övergripande mål beskrev framtida antal invånare, hur kommunens och näringslivets skulle uppfattas samt kommunens användning av fossila bränslen. För varje insatsområde fastställdes mellan 1–3 mål kopplade till de fyra övergripande målen. För att underlätta genomförandet av fastställd vision togs en övergripande strategi fram där det bland annat betonades att kommunens verksamheter skall utvecklas med medborgare och invånare i fokus. Andra områden som var viktiga i strategin var samverkan och miljöfrågor. Fastställd vision och mål skulle vara styrande i det planerings- och utvecklingsarbete som skedde i kommunens nämnder och bolag och bland annat ingå i de budget- och verksamhetsplaner som de olika enheterna årligen tar fram.

Nya förutsättningar för ny vision

Vid senaste valet bildade två partier en valteknisk samverkan och fick på så sätt möjlighet att leda kommunen. Två år var kvar på den befintliga visionen när de tillträdde. De två partierna kom överens om vilka områden de kunde samverka inom och vilka de inte kunde komma fram inom. Någon gemensam målformulering för mandatperioden togs därför inte fram.

- Ja, det är klart att det blir lite oklart nu när vår nya vision skall tas fram, säger kommunchefen.
- En uttalad majoritet eller en uttalad opposition hade nog gjort det lättare, för nu kan ju ibland ett av de styrande partierna gå i opposition i vissa frågor, fortsätter kommunchefen.

KSO menar att det nästan är en fördel att styra i minoritet i vissa lägen. Det handlar ju om att få fram alla perspektiv på medborgarnas önskemål och behov.

- Jämfört med förra gången vi tog fram vår vision har onekligen det politiska landskapet förändrats, konstaterar kommunchefen och funderar vidare.
- Kommunens förvaltnings- och bolagschefer gillade verkligen visionens tydlighet och hierarkiska uppbyggnad med mål och delmål som bryts ner och följs upp med olika mått. Styrkedjan hängde ihop och målen var uppföljningsbara.

Kommunens två ledande partier vill gärna driva det nya visionsarbetet i nära samverkan med kommunens invånare och näringsliv. Ett antal workshops planeras enligt ett ambitiöst upplägg under kommande höst. De andra partierna har inte samma önskan, utan ser helst att visionen tas fram av en begränsad skara politiker och ledande tjänstepersoner. Lite som förra gången.

Arbetet med visionen sker i ett sammanhang där kommunen lämnar ett antal år av besvärlig ekonomisk situation bakom sig. KSO uttryckte detta fleråriga arbete som att:

- Vi skall inte hamna i samma fälla som tidigare, investera utan att göra något åt de gamla strukturerna, den gamla kostnadsmassan. Funkar inte längre. Den läxan har vi lärt oss. Även om det inte kommer bli lättare framöver så underlättar det om vi har en hyfsad god ekonomi.

Förutom att kommunen kämpat med ett antal kostnadsdrivande strukturer i verksamheten ändrade kommunens största arbetsgivare inriktning med ett kraftigt fall i antalet invånare som följd. På senare år har emellertid befolkningen ökat. Kommunen själv lyfter fram deras centrala läge och goda boendemiljöer som en viktig anledning till denna vändning. De senaste två årens arbete att enbart jobba med kommunens koncernövergripande styrning har också påverkat denna utveckling enligt kommunchefen.

- Jag började faktiskt med att träffa förvaltningschefer och bolagscheferna separat men det funkade dåligt, allt för mycket ramlade mellan stolarna. KSO har också gett kommunchefen ett uttalat mandat i dessa frågor. Det är kommunen som helhet som står i fokus.

Visionsarbetet har påbörjats i de olika partigrupperna. Ett antal värdeord för kommunen har tagits fram i denna process. Värdeord som är tänkt att vävas in i kommunens nya vision som sätter siktet 15 år framåt. Kommunen strävar efter att visionsarbetet, mer än tidigare, skall vara baserat på dialog och tillit i stället för hierarki och uppföljningsbara mål och nyckeltal.

Kommundirektören, som tillträdde långt efter det att förra visionen fastställdes är lite rådvill inför arbetet med den nya visionen. Hen har själv bevittnat kraften i den förra visionen och känner av den osäkerhet som den koncernövergripande ledningsgruppen ger uttryck för. Skall de verkligen lämna den framgångsrika metod de använde förra gången och tillämpa en ny metod, mer dialog och tillitsbaserad? I veckan skall hen på nytt träffa kommunens två ledande politiker och sin ledningsgrupp för att diskutera visionen. KF har i dagarna avsatt betydligt mindre resurser till visionsarbetet än det ursprungliga förslaget som lades fram.

- Ja, mindre resurser och dessutom betydligt fler externa samarbetsytor med andra kommuner än för 15 år sedan. Hur skall vi få ihop vårt visionsarbete givet dessa förutsättningar. Större risk att det blir en pappersprodukt än något vi kan arbeta med, tänker hen och samlar kraft.

Att samtala om

- › Har du förslag på hur de oklarheter som upplevs som problematiska i kommunens nya visionsarbete kan lösas?
- › Vilka för- och nackdelar medför en mer öppen och dialogbaserad ansats, där kommunens invånare och näringsliv deltar med synpunkter och engagemang?
- › Vem hade du utsett som ansvarig för att driva processen?
- › Hur hade du lagt upp arbetet för att visionen ska bli levande?
- › Hur kan arbetet följas upp?

Case 2: Organisation och införande av Nära vård

Tankeassociation

Att det är svårt att samverka har många fått erfara. I caset illustreras detta genom svårigheterna att komma överens om ett gemensamt sätt att arbeta med mobila team i alla kommunerna. Caset speglar också svårigheterna med att styra professioner. Läkarna på sjukhuset vill inte besöka patienter i hemmet med motiveringen att de inte kan få samma högklassiga vård i hemmet.

Tonläget i diskussionen hade höjts en aning allteftersom samtalet hade fortsatt.

- Vi kan ju inte låta läkarna göra som de vill, sa politikern upprört. De är visserligen experter på det de gör men när det gäller det här är jag inte riktigt säker på att de förstår vad som är bäst för patienten. Det är ju gamla människor det handlar om och de mår ju inte bra av att köras runt hela tiden.
- Men du vet ju att läkarna kan obstruera och göra lite som de vill ändå. De vill inte lämna sjukhuset för att utföra vård i hemmet. De tycker att den vård som de kan ge på sjukhuset är den bästa och att det inte är möjligt att göra alla undersökningar i hemmet, svarade den ledande tjänstepersonen.

- Sen har vi problemet med hyrläkare som bidrar till en försämrad kontinuitet, det är ju inte möjligt för patienterna att få en egen fast läkarkontakt om vårdcentralen tvingas hyra in nya läkare hela tiden. Vad gör vi åt det?, frågade politikern nästan retoriskt.
- Vi kan höja lönerna men det finns ändå en risk att flera av våra fast anställda läkare går över till hyrfirmor istället, svarade tjänstepersonen mer som ett konstaterande än som ett svar.

Bakgrunden till diskussionen var ett initiativ som regeringen inledde 2017 och som mynnade ut i ett huvudbetänkande God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem, (SOU 2020:19) om hur vården skall möta en allt äldre befolknings behov och förväntningar på vård och omsorg. För att förverkliga detta krävs en bättre samverkan mellan kommuner och regioner kring vården av framförallt de sjuka äldre.

Regionen där ovanstående samtal utspelar sig består av två stora kommuner och ett antal mindre. Organisatoriskt och ansvars- mässigt är regionen uppdelad i tre delar; Hälso- och sjukvård, Regional utveckling samt Regional kollektivtrafik. Av dessa tre är Hälso- och sjukvård den ojämförbart största. Hälso- och sjukvården styrs med hjälp av en beställarutförarmodell där politikerna i Hälso- och sjukvårdsnämnden (HS-nämnd) är beställare, både av den verksamhet som bedrivs i egen regi och den som bedrivs privat. Som motpart till HS-nämnden finns det en produktionsstyrelse som ansvarar för all den vård som bedrivs i egen regi. Denna styrelse leds av två vårddirektörer som har ett gemensamt ansvar för den egna produktionen. Beställningarna av vård styrs till stor del av den folkhälsoplan som tagits fram i samarbete med kommunerna. Regionen gör profilkartor där det går att se hur det ser ut i de olika kommunerna och för de olika vårdcentralerna.

- Vi har mycket underlag att arbeta utifrån och vi har järnkoll på befolkningen (tjänsteperson).

Utifrån dessa profilkartor arbetar man också mycket med jämlik hälsa och förebyggande vård.

Regionen fattade 2019 beslut att Nära vård skulle införas och det tillsattes två grupper, en grupp bestående av politiker och en av tjänstepersoner, som skulle hantera frågor rörande införandet. Dessa två grupper består av representanter för alla kommunerna i regionen samt regionen själv. Till sin hjälp har grupperna en arbetsgrupp där också både kommuner och region är representerade. Arbetsgruppen, som inte själv kan fatta beslut, tar fram underlag som sedan diskuteras i tjänstepersonsgruppen. Är det politiska frågor går det vidare till den politiska gruppen som fattar nödvändiga beslut. Dessa båda grupper träffas en gång i månaden.

För att införa God och nära vård har vårdcentralerna, efter beslut om att samverka mellan kommun och region skall ske, i några distrikt börjat arbeta med mobila team som innebär att läkare från sjukhusen eller vårdcentralerna tillsammans med sjukskötare från kommunen gör hembesök istället för att den sjuke skall behöva besöka akutmottagningen. För att alla i de beslutande grupperna skulle komma överens var man dock tvungen att medge rätt stora frihetsgrader för hur detta samarbete skulle se ut varför vissa distrikt valt en något annorlunda lösning där ambulanserna åker ut och gör en första bedömning innan läkarhjälp tillkallas. Det sistnämnda gäller framförallt för en av de större kommunerna.

För att uppnå målet om kontinuitet i vården är det meningen att alla inskrivna på vårdcentralen skall tilldelas en egen läkare, något som försvårats av bristen på primärvårdsläkare. Detta har i sin tur medfört att hyrläkare tagits in, något som både fördyrar vården och gör det svårare att tilldela alla en egen läkare.

Att samtala om

- › Vilka för samverka för att uppnå strategin?
- › Vilka grupper ska involveras i dialogen?
- › Hur ska ansvaret fördelas mellan politik, förvaltningsledning och profession?
- › Hur stora frihetsgrader kan tillåtas?
- › Hur kan en lämplig strategi utformas för att förverkliga Nära vård?

Case 3: Prioriteringar i politiken och prioriteringar i förvaltningen

Tankeassociation

Hur följsam kan förvaltningen vara gentemot politiska prioriteringar om de uppfattas strida mot professionella bedömningar?

- Ska vi hamna där nu igen. Det börjar bli påfrestande. Klarar vi en resa till?

Frågan malde i huvudet efter dagens beredning. Det hade varit ett långt och intensivt möte där jag som chef försökt svara på frågor och presentera de sakliga förutsättningarna. Egentligen var den uppgiften i sig inte särskilt krävande. Om vi hade diskuterat en sak i taget. Men som situationen är nu så letar man fram en massa gamla frågor och oförrätter för att plocka politiska poänger. Det finns ingen möjlighet att sakligt hantera så många olika hypotetiska förutsättningar och göra dem korrekta och jämförbara.

Den infekterade situationen tog egentligen fart redan inför förra valet. Det blev en hätsk valrörelse men högt tonläge. Två ”nya” (missnöjes-)partier kom in i fullmäktige på det styrande partiets bekostnad. Kommunalrådets kunde visserligen fortsätta på posten då de fortfarande var det största partiet. Men förutsättningarna var nu rejält mer komplicerade då styret bestod av en betydligt bredare koalition med fler kompromisser och uppgörelser.

Att politiska majoriteter kan variera i styrka och utformning tillhör ju. Det får vi leva med. Men den förra valrörelsen tog enormt hårt på organisationen. I ambitionen att kritisera den politiska ledningen så letade man fram alla möjliga, reella eller påstådda, brister i den kommunala organisationen. Flera förvaltningschefer (och enhetschefer) blev indragna i den politiska debatten utan att någon egentligen riktigt var intresserad av sakförhållandena. Och då blir man som chef tilltufsad. Fakta och sak är det enda medel du har att tillgå i sammanhanget.

Men trots allt stök i svallvågorna av valet så lugnade det sig faktiskt. Det etablerades en styrande majoritet (beslutad budget) och jag kunde jobba med att stärka organisationen igen. Ända tills det kom varningssignaler från flygplatsen. En svag ekonomi kopplad till underskott i driften gjorde att kommunen behövde ta ställning. Antingen betalar kommunen mer av kostnaderna eller så får vi förlita oss på andra alternativ. Min uppfattning var klar. Kommunen har inte råd att hålla flygplatsen i gång och de pengarna kan göra mer nytta på annat ställe. Politiken ville absolut inte ge upp flygplatsen, men det fanns olika uppfattningar om hur det skulle hanteras. Jag fick i uppgift att utreda saken och titta på förslag.

Resultatet av detta blev en infekterad strid kring prioriteringar där den kommunala organisationen hamnade i fokus kring vad som är rimligt, bra och effektivt. När stormen äntligen la sig så skulle kommunen ta ett större ansvar för flygplatsen genom en konstruktion som involverade de kommunala bolagen (inget av mina förslag). Politiskt lugnade det ner sig och kommunalrådet fick en hel del beröm, inte bara från de egna, för att ha landat det hela. Men, som chef ser jag en mängd saker som skaver i den här konstruktionen. Den tär på organisationens förtroendekapital, och frågan är hur uthållig den är. Vi vet att ekonomin är svag och att kraven kommer med ändrad demografi och förestående investeringar.

Och nu inför valet är det tydligen dags igen. Politiskt finns ett förslag om att bygga ytterligare ett badhus. Jag trodde först att det var på skoj eftersom vi har flest badhus per capita i hela regionen. Men argumentet var tydligt.

- Medborgarna vill ha det och vi har lovat det. Vi får titta på hur vi gör.

Men min egen analys är enkel. Det finns inte medel till detta, utan då krävs ordentliga omprioriteringar. Något kommer att behöva stryka på foten, rejält. För min del blir det ju två omedelbara utmaningar som anmäler sig för att lösas.

- Kommunen har bundit upp pengar framåt i flera olika saker, skolfastigheter, flygplatsen mm. Då är utrymmet mer begränsat nu. Hur kan vi hantera de ekonomiska konsekvenserna här? Inte de för badet utan de som skapas på andra ställen? Vet de vad de gör? Kan jag stå bakom detta?

Orkar vi i förvaltningen med en sån här strid till, redan nu? Att få veta att vi gör för lite och för dåligt, och att det vi ser framöver är sparkrav? Jag måste skydda mina medarbetare här, vad händer annars?

- Nåja, jag löser inte det nu. Jag får sova på saken och fundera på hur jag kan ta upp detta imorgon. Frågan är bara hur?

Att samtala om

- › Hur tolkar du den uppkomna situationen? Vilka dimensioner är politiska och vilka handlar om genomförande i denna situation?
- › Hur hittar man en form som rymmer både de politiska och de professionellas överväganden?
- › Hur ser en konstruktiv process ut framåt?
- › Hur ska konsekvenserna av besluten hanteras och hur ska det fördelas?

Case 4: Myndighetsutövning och informella beslutsvägar

Tankeassociation

Denna kommun brottas med flera men sammanhängande utmaningar. En ivrig ordförande söker olika vägar för att få förvaltningarna att realisera den förda politiken snabbare men står inför olika informella faktorer. Frågan är hur direktören, klämd mellan ordförande och sina förvaltningschefer, ska agera – är det bara ett hinder att det finns informella beslutsvägar?

Med främsta politiska merit som ordförande i barn- och ungdomsnämnden är kommunstyrelsens ordförande (KSO) både stolt men också lite förskräckt när hen nu sitter som högste ansvarige politiker i kommunen. Arbetet som ekonom i den stora grannkommunen gled sakta över i en politisk karriär då det i hemkommunen öppnades upp luckor i partiet genom en rad täta avgångar bland partikamraterna. Vägen från nämndsordförande till KSO blev kort och bekymmersfri och hen har nu avverkat sitt första år som KSO.

KSO bor och verkar nu i en mindre kommun som angränsar till regionens centralort. Som ekonom gjorde hen sig känd för sin detaljkunskap, sin analytiska skärpa och sitt osvikliga sifferminne. Nu sitter hen i en roll där partiet har vunnit makten framför allt genom löften om att utveckla kommunen både i storlek och kvalitet, men med en solid historia som det ledande partiet i bygden. Kommunen har på många sätt en tacksam situation. Dess yta är mestadels ett vackert, naturskönt landskap som bara klyvs försiktigt av en huvudled för biltrafik och en vältrafikerad järnväg.

Goda kommunikationer mellan naturen och storstaden gör att KSOs utmaning för många i nätverket ter sig som en dröm. Grannkommunen erbjuder inte bara arbetstillfällen utan också ett rejält utbud av både service och kultur. Pricken över i:et är att KSO och partiet utlovar ”tillväxt” genom billiga bostäder på pendlingsavstånd från staden. Det finns, säger man i partiet, inga gränser för hur mycket kommunen kan växa.

Det råder dock delade meningar om hur mycket kommunen kan växa och i vilken takt det kan ske. Organisationskulturen i kommunens förvaltningar präglas av byråkratisk noggrannhet med en allmän uppfattning om att den demokratiska processen måste få ta tid:

- Alla berörda måste få komma till tals och det tar den tid det tar, är en vanlig fras bland kommunens tjänstepersoner.

KSO driver däremot på hårt för att öka hastigheten i detaljplanering, exploatering och byggnation för att en allt större inflyttning ska kunna komma till stånd. Chefen för exploateringsenheten i kommunen har vid upprepade tillfällen fått personliga besök av KSO, som inte tvekar att ”runda” den tekniska nämnden. Med främst ekonomiska argument har hen pekat på potentialen i att höja takten på inflyttningen och den stora betydelse exploateringschefen har för denna utveckling. Exploateringschefen å sin sida hävdar att de beslut som KSO önskar måste beredas i en viss ordning enligt befintlig lagstiftning och de regelverk som finns på området. KSO vill ha snabb ärendehantering, medan exploateringschefen känner sig klämd mellan en otålig styrande politiker och de gängse lagar och förordningar, regler och rutiner som måste följas. Den tekniska nämndens ordförande för en ojämn kamp mot KSO, sin partikamrat, och får allt svårare att försvara nämndens och förvaltningens arbetsätt.

KSO och kommundirektören träffas en timme varje måndag morgon för att stämma av viktiga frågor och händelser som varit och som ligger framför dem i veckan. Kommundirektören har lång erfarenhet inom kommunal förvaltning och har haft befattningen kommundirektör i tre olika kommuner tidigare. I aktuell kommun har hen varit kommunchef de senaste fem åren. Kommunchefen känner väl till KSO, för ett tiotal år sedan arbetade de i samma ledningsgrupp i grannkommunen under tre år. De kommer egentligen väl överens – ”men inte så att man vill umgås på fritiden” – men båda har på senare tid känt av ökade spänningar mellan dem. Medan kommundirektören hävdar vikten av att följa lagar och förordningar och att låta beslutsprocessen gå sin gilla gång så är KSO ”frenetisk” och låter sig inte övertygas av byråkratiska hänsyn och vad som i KSOs ögon är onödigt långsamma processer som gör att både byggare och potentiella inflyttare tvekar. Hen har börjat leka med tanken att förvaltningsstrukturen måste ändras: plan- och byggfrågor måste ligga överst på kommunstyrelsens bord och är för viktiga för att styras av motsträviga paragrafryttare i förvaltningen.

Kommundirektören inser vad KSO har i kikaren och sätter sig nu, ännu en måndag morgon, tryggt framför kommunstyrelsens ordförande. Hen lägger ett dokument framför KSO och säger:

- Så här kan vi lösa det.

Att samtala om

- › Vad hade du skrivit i dokumentet för att förbättra samspelet mellan politiken och förvaltningen?
- › Vad var ditt förslag till att stödja majoriteten och KSO för att snabbare öka inflyttningen till kommunen?
- › Vilka formella hinder och möjligheter ligger framför kommundirektören?
- › Vilka informella hinder och möjligheter står kommundirektören inför?
- › Kan det dyka upp situationer där vi kringgår lagar och förordningar eller har vi gjort det tidigare?

Case 5: Personligt men inte privat - tillgänglighet och gränssättning

Tankeassociation

På frågorna vad som kännetecknar en tillitsfull arbetsrelation och hur den skapas finns inga enkla svar. Viktigt är vilka värderingar man fyller relationen med. I detta fall har regionstyrelsens ordförande och regiondirektör olika bilder om hur personlig relationen kan vara.

Det hade varit ett pusslande med att få ihop allt. Och till sist fanns det en lucka. Det finns ett datum. Och då kom frågan.

- Stugan är ledig och alla kan. Passar kl. 17?

Jag tänkte mig inte riktigt för utan svarade:

- Javisst. Ska jag ta med något?

- Träningskläder. Det är fina löparspår där, och vill man kan man ju bada efteråt.

- ? Ok.

- Jag blev paff och kom helt enkelt inte på något annat att svara men tänkte; Oj! Blev det rätt nu? Ville jag svara så?

- Som ny i regionens organisation och i rollen som regiondirektör vet man inte så mycket om hur saker "brukar" göras. Det gäller att vara lite inkännande i början. Min filosofi har alltid varit att man måste vara öppen och ge saker en chans. Men ...

Funderingarna ovan är regiondirektörens och gäller regionrådets inbjudan till ledningsgruppens träff kommande torsdag–fredag. Egentligen är det ju bra att ledningsgruppen träffas informellt för att kunna prata lite mer fritt om saker och lära känna varandra lite bortom profession och arbetsfördelningar. Och det är inte så att det saknas saker att prata om. En snabb titt i att-göra-listan antyder att det fanns gott om områden som skulle må bra av en ostörd diskussion i ledningsgruppen. Och i själva verket var ju förslaget mitt. Jag hade ju föreslagit en fokuserad sittning och satt upp några strategiska punkter att jobba med.

Men formen? Att ha ett möte i en privat sommarstuga (regionrådets) vackert belägen vid en sjö. Det kan nog vara rimligt. Men att ses först klockan 17, och med en explicit referens till fritidsaktiviteter riskerar ju att ge fel associationer. Det var ju inte avkoppling som stod på agendan. Och dessutom kan man ju undra om vi hinner få något gjort. Givet den agenda som i alla fall jag tänkt mig, är det väl tveksamt om vi hinner någonsans. Och vi måste ju trots allt vända tillbaka till kontoret fredag lunch. Är jag verkligen bekväm med detta? Att vara så privat?

Att samtala om

- › Hur skapar du en tillitsfull relation till dina politiker eller närmaste chefer?
- › Hur skapar man en relation som är personlig men inte privat?
- › Var går gränserna som du ser det? Är det ok med träning och bad? Är det viktigt hur många som är med? Spelar det någon roll vem som äger stugan?

Case 6: Helheten och delarna i organisationen

Tankeassociation

Vad som sitter i väggarna på kommunkontoret är svårt att ta på. I det här fallet är den politiska ambitionen att växa kontrollerat men denna ambition har många och olika starka viljor att hantera. Förvaltningarna agerar självständigt och det saknas något i organisationen för att den ska kunna arbeta som en sammanhållen stark enhet.

Framtidstron är stark och förhoppningarna om kommunens utveckling är stora bland inte bara kommunens politiker och tjänstepersoner utan även bland näringslivsföreträdare och invånare. Kommunen har vuxit konsekvent under en längre tid och har idag fler invånare än någonsin. Kommunen i fråga har en stark egen identitet och har i stort sett bara ”angenäma” problem och många olika intressenter hävdar att den mest kritiska faktorn för tillväxt är tillgången på bostäder. Kommunstyrelsens ordförande är dock av en annan mening.

Först och främst, skolan har svårt att bemanna alla tjänster på för- och grundskolenivå och har fått försvara att många klasser successivt har vuxit i storlek de senaste fem åren. Röster bland föräldrarna blir alltmer högljudda med krav på mindre klasser, vilket i sin tur tydligt visar att det finns ett eftersatt investeringsbehov av nya skolbyggnader. Äldreomsorgen har också uppenbara svårigheter, dels med brist på medarbetare, dels med att kapaciteten för särskilt boende inte räcker till att möta de behov som finns i kommunen.

Skattekraften är god och ligger över riksgenomsnittet och till det kan läggas att kommunledningen får ständiga förfrågningar från privatpersoner om att flytta in i kommunen. På samma vis får man också ständiga propåer från angelägna byggtreprenörer som ”vill hjälpa kommunen att växa”. Byggarnas ekonomiska kalkyl för tillväxt är mycket positiv. Områden för exploatering finns och den tekniska infrastrukturen är väl förberedd för att bygga nya bostäder i kommunen.

Byggtreprenörerna har under en längre tid kontaktat både kommunens stadsbyggnadsförvaltning och berörda nämndpolitiker för att få i gång nybyggnationen. Varken nämndsordföranden eller förvaltningschefen ser några hinder för att öka byggtakten i kommunen, men KSO är inte nöjd med alla förslag som nu kommer både inifrån organisationen och utifrån.

KSO undrar var kommundirektören finns i allt detta. Krasst pekar KSO på flera etiskt problematiska kontaktytor som utmanar den etablerade beslutsgången i kommunen. Den stora byggtreprenören i bygden har vid upprepade tillfällen träffat stadsbyggnadsnämndens ordförande inofficiellt, utan protokoll som visar vad som diskuterats, men med besvärande anekdoter i korridorerna. Nämndsordföranden är en erfaren person som varit en centralfigur i stadens utveckling under många år. Hen är känd som en karismatisk och egensinnig person med ett stort ego och en stark vilja och okonventionella arbetsmetoder.

KSOs relation till kommundirektören kan beskrivas som korrekt, med en professionell prägel på samtal och samarbete, men det finns ingen djupare relation mellan de två. Kommundirektören har gått den långa vägen och har länge varit en trygg person med fler vänner än fiender i organisationen. Hen värnar de personliga relationerna med sina förvaltningschefer och hanterar varje relation för sig, på ett som hen menar ”situations anpassat” vis. Hen återkommer gärna till att förvaltningarna är självgående och kan hantera de utmaningar som de ställs inför.

Detaljplaneringen i kommunen är omsorgsfull, skolan fungerar och ligger väl till i den nationella kvalitetsrankningen och äldreomsorgens hemtjänstmedarbetare svarade övervägande positivt i den senaste medarbetarenkäten. KSO ser med stigande frustration på kommundirektörens oförmåga att hålla samman sin ledningsgrupp: den börjar uppvisa tendenser till silo-tänkande och bristande förståelse för kommunens motstridiga intressen.

- Om jag får säga det själv så är jag i stort sett ensam om att hålla emot tillväxten, konstaterar KSO med lika delar uppgivenhet och beslutsamhet, och det börjar likna en politisk dans på slak lina.

Hen beskriver hur hen slits mellan en önskan att gå i täten för en stark tillväxt och att fullgöra sitt uppdrag att tillgodose medborgarnas behov och rätt till fungerande välfärdstjänster.

Den politiska balansgången är svår men KSO har bestämt sig och när hen ser kommundirektören ensam i lunchrummet sätter hen sig mittemot och säger:

- Vi måste prata!

Att samtala om

- Om silo- eller stuprörstänkandet är det du ser som problemet, vad kan det underliggande problemet vara?
- Vilka alternativ till att styra och leda förvaltningsorganisationen har du som kommundirektör?
- Om du som kommunalråd vill se förändringar, vad vore lämpliga åtgärder och i vilken ordning hade du vidtagit dessa?
- Har du förslag på hur helhetsansvaret skall fördelas?

Case 7: Fastighetsbolaget och en oväntad ekonomisk nyhet

Tankeassociation

Det finns utvecklade system för styrning i alla kommuner och regioner, men ändå förefaller saker hamna mellan stolarna. Ytterst är det ledande politiker som har ansvaret. Hur kan det fungera i praktiken och hur skall kommunens helägda bolag styras?

- Nu sitter jag i klistret, varför händer dessa saker och varför händer de just nu, tänker kommunalrådet.

Kommunalrådet lutade sig bakåt i sin kontorsstol och funderade över vad hen skulle göra nu. På skrivbordet låg dagens tidning där stora rubriker förkunnade att det kommunala fastighetsbolaget överskridit sin investeringsbudget med 43 miljoner kronor. Inte nog med det, fastighetsbolaget hade känt till detta i två år men inte informerat den politiska ledningen. När avslöjandet nu publicerades i lokaltidningen var VDn för bolaget på semester och gick inte att nå för kommentarer. Till lokaltidningen, som ringde igår, hade kommunalrådet naturligtvis varit tvungen att uttrycka sin indignation över att fastighetsbolaget överskridit sin budget och i synnerhet att hen inte blivit informerad om detta av bolaget. Oppositionens representant var naturligtvis snabb med att kommentera med att det var tydligt att den styrande koalitionen inte hade kontroll över kostnaderna i kommunen och att den totala låneskulden nu riskerade att tvinga kommunen att höja kommunalskatten. Media var också snabba med att skriva fler

artiklar om överskridandet och hur detta hade kunnat ske något som följdes av insändare som både tog VDn i försvar och som anklagade den politiska ledningen för att inte ha kontroll över kommunens ekonomi.

Fastighetsbolaget, som är ett helägt kommunalt bolag som varje år uppvisar vinst och lämnar bidrag till kommunen, grundades 1946. Det är dock inte första gången som politiken inte informeras om förändringar i verksamheten. För fem år sedan beslutade fastighetsbolagets styrelse att bygga ett nytt flerfamiljshus i centrum. Projekteringen sattes i gång men när ärendet kom till politikernas kännedom stoppades bygget. Det är inte heller det enda kommunala bolaget som kommunledningen haft problem med. För femton år sedan startade kommunen ett eventbolag som syftade till att dra publika arrangemang till staden. Effektiviteten i bolaget upplevdes under många år som väldigt låg och för två år sedan såg sig kommunen tvungen att avveckla bolaget. De kommunala bolagen i kommunen sorterar under ett moderbolag med en extern VD och vice VD. Styrelsen för moderbolaget är politiskt tillsatt.

Kommunen hade under de senaste tio åren vuxit kraftigt, något som medfört att stora investeringar gjorts i nya skolor, nya hamnanläggningar, stora idrottsanläggningar och, eftersom kommunen är en populär semesterort, olika typer av turistaktiviteter. Nya bostadsområden hade anlagts och fler planerades. Låneskulden hade på grund av detta ökat kraftigt och röster höjts för att en skattehöjning är förestående.

Den politiska situationen i kommunen är instabil med ett minoritetsstyre. Samarbetet dem emellan har emellertid inte alltid flutit friktionsfritt och det nödvändiga stödet har i vissa frågor skiftat till förmån för oppositionen. När det gäller den högsta tjänstepersonsledningen har kommundirektörsposten skiftat vid ett

flertal tillfällen under senare år och stora summor har betalats ut i avgångsvederlag. Detta har bland annat medfört att samarbetet mellan den högsta politiska ledningen och den högsta tjänstepersonsledningen inte funnit sina former. Kommunalrådet funderar vidare på om det är den bristande kontakten med den högste tjänstepersonen som är problemet eller om bolagets VD tycker sig inte behöva informera den politiska ledningen för kommunen.

En månad efter avslöjandet i lokalpressen uttalar sig bolagets VD för första gången och säger att det är olyckligt att inte politiken informerats men att ärendet måste ha ”fallit mellan stolarna”. Detta uttalande dementeras sedan av VD som menar att det var en olycklig formulering och att informationen till politiken skall förbättras i framtiden.

Att samtala om

- Hur skulle du agera som ansvarig politiker?
- Vilken betydelse har relationen mellan politisk ledning och ledningsgruppen?
- Spelar det oklara parlamentariska läget någon roll?
- Finns här ett problem med att kommunala bolag ser sig som för självständiga?
- Vad betyder det att bolagen har ett moderbolag?
- Vilken roll kan ägardirektivet spela?
- Hur hade en aktiv koncernstyrning kunnat påverkat situationen?

Case 8: Ledarskap – fokus på politik eller verksamhet?

Tankeassociation

Att styra en kommun kan inte bara göras genom budget och delegation. I det här fallet kommer olika ledningsfilosofier i dagen och de spänningar som följer när KSO varken ser samma saker eller talar samma språk som kommunchefen.

– Jag vet inte vad jag skall göra. Jag tycker politiken rusar för snabbt. Vi arbetar bra tillsammans men.... Kommun-
chefen funderar på kommande möte med KSO och det
samtal hen måste ta.

Mängden invånare har länge varit stabil i kommunen och har växt sakta under trettio års tid. Den enda större orten har samma namn som kommunen. Där finns en bra tillgång till kommunikationer – buss och tåg stannar i samhället och är en av förklaringarna till att kommunens näringsliv har lyckats väl med att anpassa sig till en omvärld i förändring. Med en trygg försörjning blir kvaliteten i skola och omsorg en viktig fråga för många av invånarna. Kommunen står sig väl i nationella jämförelser, men under de senaste åren har sociala problem i en del hushåll kommit att störa bilden av en kommun i harmoni.

Det är uppenbart att KSO vet hur politiken i kommunen fungerar, hur media bör hanteras och hen har dessutom en tydlig uppfattning om hur förvaltningarna bör skötas för att genomföra majoritetens politiska agenda. Hen är förespråkare för ”peka-med-hela-handen”-styrning, där avgränsade och tydliga ansvarsområden i förvaltningarna har gett KSO ett trumfkort

som handlar om att hen säger sig ha en unik helhetssyn. Socialförvaltningen har dock under sex år i följd haft problem att hålla sin budget, trots att mer pengar har skjutits till för varje ny period. Situationen färgar av sig på den kommunala organisationen och frestar mer och mer på relationen mellan kommunchef och kommunstyrelsens ordförande. KSO är en erfaren politiker som styrt kommunen under flera mandatperioder. Hen är väl etablerad bland invånarna och ses som kommunens naturlige ledare. Hen har inte haft någon riktig politisk utmanare som hotat hens position på flera år, men röster börjar höras att hen inte har kontroll över kommunens ekonomi: ”vi lägger för mycket pengar på en liten grupps stora problem och före lite pengar på en stor grupps små problem” och menar att kvaliteten i skola och omsorg lider av att socialförvaltningen ”läcker pengar”.

För knappt tre år sedan anställdes nuvarande kommunchef. Rekryteringen var en konsekvens av att socialförvaltningen återigen hade spräckt sin budget och att den dåvarande kommunchefen, en långväga ”trotjänare”, hade svårt att utkräva ansvar av förvaltningschefen. Valet av ny kommunchef föll på en person med en stark utstrålning och en tydlig framtoning som en ”naturlig” ledare. Hen var dock ny i rollen som kommunchef men vann konkurrensen i kraft av erfarenheter från ansvarsfulla poster i andra offentliga organisationer – och sin ledarprofil.

Kommunchefen var väl medveten om att hen tog över en organisation som var hårt strukturerad. Hen förstod också snart att förvaltningscheferna inte kommunicerat så väl med varandra.

Besjälad av vikten av ett engagerande ledarskap arbetade kommunchefen från start utifrån en ”mjuk” syn på ledarskap, där delaktighet och engagemang har kommit att bli honnörssord i hens arbete. Successivt har hen lyckats att bygga upp en förtroendefull relation med sina medarbetare. Idag träffas chefsgruppen regelbundet och kommunförvaltningarnas gemensamma värderingar är ett återkommande tema i diskussionerna.

”Klimatet” på arbetsplatsen ventileras regelbundet då det präglas av ett hårt inofficiellt tryck från den politiska majoriteten att fatta vissa beslut och göra så både mer resolut och snabbare. Nuvarande socialchef är nummer två i ordningen på posten sedan kommunchefen tillträdde – positionen är utsatt och tursamt nog lyckades kommunen rekrytera en person med erfarenhet som socialchef i flera andra kommuner och rejält med skinn på näsan. Likväl är den ekonomiska pressen på socialförvaltningen stor och besparingskraven är svåra att nå upp till. En försvårande omständighet är att socialnämndens ordförande lyssnar mer på KSO än på ”sin” förvaltningschef.

KSO och kommunchefen har upptäckt att de kan förstå varandra väl i sakfrågorna och det finns en grundläggande och ömsesidig respekt dem emellan. Problemet står dock allt klarare för varje dag som går: KSO har inte riktigt tålamod – eller politiskt utrymme – för att låta kommunchefen ”resonera fram konsensuslösningar”. Kommunchefen stressas av att socialchefen visar tecken på att krokna då denne inte upplever någon som helst bekräftelse på sitt hårda arbete från den politiska majoriteten. Kommunchefen står nu utanför KSOs dörr och knackar på.

- Kom in, ropar KSO medan kommunchefen drar ett djupt andetag och öppnar dörren.

Att samtala om

- Vad tror du första diskussionspunkten handlar om?
- Är problemet verkligen att det handlar om synen på ledarskap?
- Hur hade du formulerat problemet och vilken lösning hade du arbetat för?

Case 9: Stadion och badet - vem företräder kommunen?

Tankeassociation

När stora händelser sker i kommunen är ofta den kommunala organisationen berörd på ett eller annat sätt, ofta i samspel med andra intressenter av olika slag. Hur kan den kommunala organisationen organisera en effektiv relation till externa parter i kritiska situationer när det är avgörande med snabb och välkoordinerad process? Vilka frågor faller inom politiken och vilka handlar om genomförande?

- Jag har redan fått besked från kommunalrådet. Kommunen kommer att ta sitt ansvar. Vi kan väl återkomma till det praktiska när det lugnat sig lite.

Beskedet kom från ordföranden i den stora idrottsföreningen som tackade nej till nästa planerade möte med kommunen. Sen ortens stolthet, herrarnas fotbollslag, i höstas trillade ut högsta serien hade det varit febril aktivitet. Föreningen var i högsta grad sammanflätad med ortens största idrottsanläggning med utomhusarena, två inomhushallar samt ett bad. På många sätt hade det hittills varit praktiskt att ha en förening med flera sektioner som både nyttjat och kunnat ta hand om olika delar av anläggningen. Även om viljorna har varit många så har samarbetet ändå fungerat väl över tid. Successivt har det kunnat växa och utvecklas på olika sätt. Föreningen har varit drivande inom många områden som gynnat det lokala samhället. Föreningens omfattande ungdomsverksamhet berör många och har också resulterat i att man har ett damlag på

väg upp i högsta serien. Kommunen å sin sida har kunnat bidra på olika sätt, dels finansiellt, dels med kontakter, medarbetare och andra resurser.

Nu var läget dock lite annorlunda. Att herrlaget trillade ur högsta serien gav stora konsekvenser. Förutom allmän besvikelse och en generell klagosång på såväl ledare som spelare, så kräver framtiden (det vill säga nästa säsong) förändringar. Väsentligt lägre intäkter i föreningen skapar utmaningar, dessutom extra svåra när ett återtåg till högsta serien kräver investeringar, dels i truppen med mera, dels i den fysiska anläggningen. Då gäller det att hitta en stabil och bra nivå på ekonomi och aktiviteter i den nya situationen.

Att hantera situationen kräver att man vänder på alla stenar. För föreningens del gäller att man har klart mindre möjligheter att driva olika delar kring anläggningen. Att ha många verksamheter (inom hushallar, bad samt stadion) har givit stora fördelar kring driften och användning av såväl medarbetare som ideella insatser. Nu blir situationen mer krävande och föreningen klarar inte att driva stadionanläggningen vidare. Samarbetet med ägaren till inomhushallarna och badet, det vill säga kommunen, behöver ses över.

Föreningen hade vänt sig till kommunen för att diskutera den uppkomna situationen. I kommunens ledning gällde det då att snabbt ta itu med situationen och komma framåt med beslut och åtgärder. Verksamheten i anläggningen berör "nästan alla" i kommunen i någon form och förändringar märks direkt i verksamheterna.

Och engagemanget är stort. Politiskt är föreningens situation en het fråga. Dels är det bra för orten att synas i elitsammanhang, dels genom den omfattande breddverksamheten (mestadels för barn). I flera kommunala förvaltningar väcker situationen också många frågetecken då det är många verksamheter som nyttjar anläggningen, precis som en mängd andra föreningar.

Samtidigt var situationen delikat. Även om kommunens svaga ekonomi är i balans i år, ser prognoserna för de kommande fem åren betydligt mörkare ut. För kommunens del kommer det att bli känsligt att balansera ansvarstagande i stunden med risktagande på längre sikt. Det gäller att gå igenom situationen och inte göra utfästelser för tidigt. Och det lär också bli en fråga om förhandling i förhållande till de övriga, många privata, intressenterna i arenan.

För att få en exekutiv process där kommunen ändå har god överblick bestämdes att kommundirektören skulle hantera kontakterna med föreningen och eventuellt kommande förhandlingar. Uppdraget var att stegvis driva frågan framåt gentemot föreningen och löpande samråda med kommunalrådet.

- Kan det verkligen stämma att klubben redan fått besked av mitt kommunalråd, undrar kommundirektören?
- Vad har kommunalrådet egentligen lovat? Vi har ju inte kommit till kommunens åtagande i diskussionerna ännu? Vi vet ju inte ens själv hur vi ställer oss.

Vi måste talas vid, tänker hen och ringer upp sin politiker.

- Hej, vi behöver prata. Har du tid nu?

Att samtala om

- Hur tolkar du den uppkomna situationen? Vilka dimensioner är tydligt politiska och vilka dimensioner handlar tydligt om genomförande i en sådan här situation? Hur kan liknande frågor i gränslandet hanteras?
- Hur kan kommunen organisera relationen till de inblandade parterna, och hur skapar man en fungerande fördelning mellan politik och förvaltning?
- Hur kan man ta sig ur den situation som uppstått?

Case 10: Överblick för att leda och styra alla samverkansformer

Tankeassociation

Förverkligandet av politik är inte bara inriktad mot eller inom den egna organisationen. Under de senaste åren har samverkan mellan kommuner, mellan regioner samt mellan regioner och kommuner ökar markant. Realisering av politik i olika former av samverkan, allt från avtal till kommunalförbund och bolag, möter andra förutsättningar och utmaningar än om det endast sker internt inom en organisation.

- Du har rätt, frågan kommer ju att komma upp. Kan vi fortsätta så här? Vi är ofta de som får anpassa oss och det har ju inte blivit billigare heller precis. Först brandstationen, och nu detta. Men vi behöver en helhetsbild först. Har vi någon översikt över alla våra samarbeten och hur det har gått, och vad som hade varit alternativen?

Frågan ställdes till kommundirektören i samband med att KSO och oppositionsrådet informerades om den föreslagna höjningen av avfallstaxan för hushåll. De hade varit eniga om att gå in i kommunalförbundet med sju andra kommuner. Kommunen hade aldrig klarat av att fortsätta på egen hand men nu kom höjningen snabbare än väntat. Hur kan ökade avfallskostnader för hushållen försvaras samtidigt som de får höra att det övervägs att stänga en återvinningscentral i kommunen?

Visst, en del kunde hävda för tjugo–trettio år sedan att regional och kommunal verksamhet var ett enda stort lapptäcke, med en salig blandning av verksamheter med få berörelsepunkter med varandra. Hur kan en organisation överhuvudtaget fungera med ett så brett ansvar och fragmenterat utbud? Vilka synergier finns det mellan specialiserad handkirurgi och tillväxtfrågor och näringsklimat i en region? Ändå är verksamheterna en del av samma region. Eller, vilka kopplingar finns det mellan omsorg och vatten- och avlopp? Trots detta går det ju att konstatera att det mesta fungerar mycket väl för medborgarna.

Samverkan med andra kommuner har fullständigt exploderat i Bänkmåla kommun de senaste tio åren. Under flera år har de haft ett etablerat samarbete med två grannkommuner. De har bland annat en gemensam kollektivtrafiknämnd sedan sju år tillbaka. I lite olika konstellationer delar de tre kommunerna också på olika specialisttjänster och service inom till exempel VA, juridik och arkivfunktioner. Kommunens löneadministration sker i samarbete med fyra andra kommuner i närheten. Och med den lite större kommunen i regionen samarbetar man inom IT. Miljökontoret och deras tillsyn sker inom ramen för ett Kommunalförbund i samverkan med fyra kommuner. Och som sagt, avfallshanteringen hanteras numera via ett kommunalförbund med åtta andra kommuner, liksom räddningstjänsten där sex kommuner ingår.

Samverkan har presenterats som ett sätt att både klara av att rekrytera kompetens, hålla kostnaderna nere och hålla tag i kommunens samlade ekonomi. Risken för en kommunsammanslagning finns också med som en drivkraft. En samverkansgräns som förefaller vara svårare att överbrygga är gränsen över till en annan region. Kommunen i fråga ligger i ytterkanten av sin region och följlaktligen i gränslandet till en annan region. Diskussion om nya busslinjer mellan den egna tätorten och en kommun på andra sidan regiongränsen har pågått länge utan att de når fram.

Eller som en kröniker skrev i lokaltidningen. ”Klarar lokal-samhället av att vi lägger kommunala verksamheter på varandra för att klara uppdrag och ekonomi, i stället för bredvid varandra för att finnas till för sina medborgare?” Artikeln avslutades med två retoriska frågor; Finns det överhuvudtaget någon i kommunledningen som har en överblick över vilka beslut som fattas?; Hur i all världen ska medborgarna kunna veta vem som ansvarar för kommunens verksamhet om den hela tiden ska avgöras av politiker från andra kommuner?

Att samtala om

- Hur kan rösten för den organisation du företräder i olika samverkansorgan samordnas?
- Hur får din organisations vision genomslag i olika samverkansorgan?
- Hur kan målkonflikter mellan din organisation och olika samarbetsorganisationer hanteras?
- Hur kan man göra besluten transparenta gentemot medborgarna så att de förstår situationen i vilken besluten fattas?
- Hur fördelas ansvaret mellan politiken och förvaltningen?

Case 11: Tuffa strukturbeslut slår olika

Tankeassociation

Kommuner och regioner verkar inom ett geografiskt territorium vars gränser har förändrats genom ett flertal regionala och kommunala reformer. Historiska beslut och ambitioner om framtiden som fattats och drivits i dåvarande strukturer lever kvar också vid nya gränsdragningar. Att inom befintlig struktur realisera politik som på olika sätt ifrågasätter den service som boende tar för givet skall finnas i närheten kan väcka känslor.

- Det handlar om att förändra gamla strukturer för att få ordning på ekonomi så jag när jag gick till val. Det krävs förändring. Vi kan inte ha det som vi haft. Gör vi inte det själva kommer någon annan uppifrån och säger till. Skräckscenariot är ju att bli tvångsförvaltad, eller en ny strukturreform. Det krävs mod, både hos politiker och tjänstepersoner att tag i saker som inte gjorts på 50 år. Kommunen lever kvar i sin flerkärnighet. Vi har inte råd med detta längre. Våra medel måste prioriteras på annat sätt för att kunna möta framtiden på ett sunt sätt. Jag trodde vi var överens, men så svängde det. Är det jag eller de som är fel ute?

Kommunalrådet pratar ut med kommundirektören efter mötet med arbetsutskottet. AU drog ut på tiden då diskussionen var intensiv med ett överraskande beslut för kommunalrådet. Det framkom att några partier i den styrande majoriteten, som tidigare var med på att under mandatperioden dels lägga ner en av kommunens två ishallar dels en grundskola med sviktande elevunderlag och behov av stora reparationer, hade svängt i frågan.

- Ja, detta är ju den övergripande fråga jag jobbat med ledningsgruppen de senaste månaderna, konstaterar kommunchefen. Vi har redan börjat ställa om organisationen för att göra övergången så smidig som möjligt för de berörda i de två verksamheterna. Inte minst har utbildningschefen gjort ett hästjobb, informationsträffarna med berörda föräldrar har minst sagt varit hetsiga. Jag ser inte fram emot mitt nästa ledningsgruppsmöte, det kan jag säga. Du vet också att när du blir utsatt för kritik, det påverkar hela min ledningsgrupp.

Kommunen i fråga hade sedan senaste kommunreformen levt med flerkärnighet där kommunens verksamhet och medarbetare fanns på olika orter i kommunen. Nya flytt- och boendemönster under de 50 år som gått, tillsammans med stort behov av underhåll och investeringar i den infrastruktur och lokaler som byggdes strax innan sammanslagningen på 1970-talet, hade medfört att ekonomin började bli ansträngd och att verksamhetskostymen skavde allt mer. KSO och kommunchefen tyckte att de hade kommit till vägs ände med den befintliga strukturen och drev fram ett beslut, tillsammans med andra partier, om en strukturförändring rörande det erbjudande som kommunen gav i de olika orterna.

När förslaget om grundskolans och ishallens nedläggning spred sig till berörda invånare i de två kommunorterna blåste det emellertid snabbt upp en storm, inte minst i sociala medier. Det började också samlas in röster för en folkomröstning. Kraften i den lokala opinionen mot dessa två förslag överraskade kommunledningen och fick också några av partierna i KS att svänga i frågan. I KF fanns varken någon uttalad majoritet eller opposition, med många mindre partier, varav en del lokala och några vildar. En konsekvens av detta var att det inte fanns någon samlad politisk viljeinriktning framtagen för mandatperioden.

Kommunens strategi hade under lång tid varit att fördela verksamhetens relativt jämt i de olika orterna. KSO uttryckte det som om de gamla kommungränserna i allra högsta grad lever kvar, inte minst hos de äldre. ”– Skall ni ha skall vi också ha” finns i ryggmärken hos delar av befolkningen. För kommunen har detta inneburit att om de inte haft möjlighet att erbjuda en service i alla orter samtidigt, så har ingen fått den.

Grundskolan står med tomma platser och de senaste åren har det varit svårt att rekrytera behöriga lärare. Ishallen har vid flertalet tillfällen varit stängd på grund av omfattande fel i anläggningen som håller isbanan i skick. Ishallens beläggning har stadigt minskat också.

- Det är klart jag känner ett svek från de andra partierna och jag vet inte hur jag skall gå vidare i frågan. Vi har ju inte ens hunnit gå ut med hur vi skall kompensera de två berörda orterna, konstaterar KSO.

Kommunchefen funderar på om något kunde gjorts annorlunda.

- Får nog ringa utbildningschefen det första jag gör i morgon. Vet inte riktigt hur jag skall hantera detta. Vi har ju faktiskt kommit ganska långt i att lägga om vår organisation till den nya strukturen. Än har ju inte heller frågan landat i KF så mycket kan hända. Trist, den struktur vi har nu blöder ju ganska rejält och jag kan inte heller se någon väg framåt, tänker kommunchefen.

Att samtala om

- › Hur skulle du tänka och agera för att kommunen ska kunna ändra i/anpassa sina verksamhetsstrukturer?
- › På vilka alternativa sätt hade nedläggning av grundskola och ishall kunnat hanteras?
- › Vilka råd vill du ge till KSO inför mötet med KS och kommunchefen när hen träffar ledningsgruppen?
- › Tänkbara vägar framåt?
- › Vilka andra intressenter kan vara berörda av kommunala omstruktureringar av verksamheten?

Case 12: Social media blåser till storm

Tankeassociation

Alla organisationer behöver förhålla sig till olika åsikter och synpunkter från organisationens intressenter. I kommuner och regioner är befolkningens behov och rättigheter i centrum. Varje dag har invånare synpunkter på de beslut som fattas eller de tjänster och produkter som utförs. En del av dessa synpunkter ger uttryck för positiva värderingar medan andra är negativa och obehagliga för de som direkt utsätts.

- Ja, jag tycker detta är jobbigt och bekymmersamt, konstaterar KSO.

KSO sitter på sitt rum i kommunhuset och tittar ut genom fönstret. Det senaste året har varit färgat av många tuffa beslut.

- Hur mår du?, var frågan som ställdes där hemma innan hen tog sig till kommunhuset, med frågan ringande obesvarad i huvudet.

- Jag kan förstå att tuffa politiska beslut väcker många känslor hos berörda och att människor reagerar olika. En del blir rädda och otrygga, andra blir arga. Både jag och mina kollegor har fått personliga hotbrev. Hoten är polisanmälda. Visst, vi kommer alltid möta människor som aldrig vill förändra.

- Mycket snurrar runt i social media. Ett sätt för mig att hålla riktningen är att inte delta i den diskussionen. Vet inte om det är rätt väg, men jag får information från andra. De säger till mig att jag inte skall gå ut och läsa på Facebook, för det är inte klokt det som skrivs där. De gör det av omtanke om mig, men det är klart jag har ju familj och vänner som också läser och blir påverkade.

- Jag har blivit lite luttrad över tid. Vet inte om det är bra. Vid ett specifikt tillfälle när jag satt som ordförande i socialnämnden var det en barnfamilj som bodde grannar med oss som höll på med droger och ganska grov kriminalitet. Vi hade utbytt ord och hälsningar med varandra, så som grannar vanligtvis gör. De visste mycket väl att jag var ordförande i nämnden som beslutat att deras barn inte fick vara hos dem ett tag. Och det är klart, när man vet vilka grannarna är och vad de sysslar med och de vet om vem jag är... Det är en jätteobehaglig känsla. Blickarna jag fick från dem kändes. I deras värld handlade det ju inte om att skydda deras barn utan att vi, eller jag, hade tagit något ifrån dem.

- Till slut hårdnar man nog, åtminstone har jag gjort det. Annars hade jag nog gått under, i värsta fall. Och det är klart, hur bra är det som förtroendevald politiker? Vissa av mina politikerkollegor tycker det är både bra och nödvändigt att vara hårdhudad. Men tänk om jag själv tappar fotfästet utifrån att man blivit för kallsinnig, för hård. Man har bara målet i sikte, vi skall dit, och missar signalerna längs med resan. De är ju de signaler som på ett sätt är politiken.

Att samtala om

- Hur påverkas kommunal och regional politik och demokrati på sikt om debattklimatet blir för hårt?
- Hur kan denna och liknande situationer med hot och ilska riktad mot enskilda politiker hanteras inom kommuner och regioner?
- Vilket ansvar vilar på partier och vilket ansvar vilar på organisationen för hantering av vilka värderingar och uttryck som är OK i den politiska dialogen, respektive i organisationen?
- Vilka för- och nackdelar finns det med hårdhudade politiker?

Case 13: Ny majoritet, eller det privata möter det offentliga

Tankeassociation

Individer som kommer in i nya organisatoriska sammanhang bär alltid med sig värderingar och normer från tidigare erfarenheter. Dessa kan krocka med både befintliga strukturer och processer i den nya organisationen.

Klockan var bara fyra när hen vaknade, kallsvettig och orolig.

- Vad var det som egentligen hänt på mötet igår? Hen tyckte att hen varit tydlig med hur hen vill att det skall fungera. Tjänstepersonerna har fått en delegation och de skall besluta i enlighet med den. De har visserligen rätt att komma tillbaka och be om råd men jag vill ju inte att de ska göra det.

Bakgrunden till tankarna var ett beslut som den politiska ledningen fattat om att det skulle ske besparingar inom sjukvården med motsvarande 30 miljoner på årsbasis. Istället presenterade direktören på styrelsemötet att sjukvården hade överskridit sin budget med 5 miljoner kronor. Ordföranden hade inte tidigare fått några signaler som pekade i den riktningen.

- Varför har inte tjänstepersonerna vidtagit några åtgärder tidigare och varför har de inte informerat mig, frågade hen sig.

Den nuvarande politiska ledningen hade gått till val på att de skulle genomdriva förändringar som medförde besparingar och lite överraskande efter många års av annat politiskt styre hade de fått väljarnas förtroende att göra det. För ordföranden, som tidigare arbetat i det privata näringslivet och innehaft många olika chefspositioner, var det inte helt självklart att hen skulle anta erbjudandet som styrelseordförande. Men lite kommen till åren tyckte hen att det kunde vara dags att trappa ned lite och bidra till en effektivare styrning av regionen.

Innan ordföranden tillträdde fanns det ingen riktig mötesstruktur utan mycket sköttes via informella kontakter så när hen började sitt uppdrag som ordförande införde hen att partierna i alliansen skulle träffas en halvtimme varje måndagsmorgon där en representant från respektive parti deltog och där de kunde presentera vad de tyckte i de frågor som fanns för handen. Efter detta träffas majoriteten med gruppledarna, ordförandena och de politiska sekreterarna. På detta möte är tanken att konsensus skall uppstå mellan partierna i olika frågor. Efter lunch träffar ordföranden direktören och chefsgruppen. Då bestäms vad som är färdigberett och som kan tas upp för beslut på nästa styrelsemöte. Det var på ett av dessa möten som alliansen kom överens om och sedermera också fattade beslut att sjukvården skulle spara 30 miljoner.

Ordföranden tycker att samarbetet med direktören fungerar bra. De träffas inte så ofta, kanske har de kontakt ett par gånger i veckan via telefon eller sms. Oftast handlar det om vem som skall göra vad. Ordföranden upplever att direktören gör sitt bästa för att verkställa fattade beslut men många gånger är det en väldigt svår uppgift då det är stora kulturskillnader mellan de olika förvaltningarna. Vissa förvaltningar gör som man säger och följer sina budgetar, andra har ingen följsamhet alls. Ordföranden upplever dock att direktören ibland är lite för snäll när inte förvaltningarna följer sina budgetar. Om man inte kan följa beslutade budgetar

skall man inte heller inneha den positionen utan bytas ut. Om man som chef har hög lön och förmåner måste man också vara lojal mot de styrande, resonerar ordföranden. Direktören har dock haft lite svårt att effektuera sådana chefsbyten.

Att samtala om

- › Hur skall den nye RSO göra för att få igenom besluten?
- › Påverkar ordförandens bakgrund samarbetet?
- › Spelar det roll att regionen haft samma politiska styre under mycket lång tid?
- › Hur kan en framtida strategi se ut?

Slutnoter

- (1) Almquist mfl. (2017); Häggroth mfl. (2021).
- (2) Sveriges Kommuner och Regioner (2021a, 2021b).
- (3) Lapsley och Mattisson, red. (2022).
- (4) SKR (2017).
- (5) <https://portal.research.lu.se/sv/projects/public-management-research>.
- (6) Lapsley och Knutsson, red. (2017), Lapsley och Mattisson, red. (2022).
- (7) Under Dubbelgöken, 1979-1980.
- (8) Fritiof Nilsson Piraten uttryckte betydelsen av det sannolika på följande sätt; En god berättares första egenskaper: förakt för sanningen och en djup respekt för det sannolika.
- (9) Barnes mfl., (1994). Den engelska benämningen case används många gånger även i svenska sammanhang, men även praktikfall eller fall är förekommande etiketter på metoden.
- (10) Ramberg mfl. (2021).
- (11) Kritiken som lyfts fram är att metoden kan leda till utbildning av "beslutsmaskiner" och förenklade "lösningar" på organisatoriska problem där viktiga nyanser, såsom komplexitet och relationer, vid beslutsfattande tappas bort.
- (12) Med ledande politiker avses närmast kommun- eller regionstyrelsens ordförande (KSO respektive RSO) men även övriga politiker i styrelser och nämnder. Med ledande chefer avses närmast kommun- och regiondirektörer och personer i deras ledningsgrupper samt andra chefer med betydande ansvar.
- (13) SKR (2017).

- (14) Dessa exempel på utmaningar är hämtade från Hill och Lynn, Jr., (2016).
- (15) Se till exempel Hofstede (1981); Arnaboldi och Azzone (2010); Speklé och Verbeeten (2014).
- (16) Jonsen (2005).
- (17) Se till exempel Barney (1991); Helfat och Martin (2015).
- (18) Vision är ett av många ord som används för att beskriva ett framtida önskat tillstånd.
- (19) Ett beteende har blivit institutionaliserat, se till exempel Scott (2007).
- (20) I många frågor råder det konsensus mellan partier i det årliga arbetet att realisera politik i kommuner och regioner (se till exempel Bergström mfl., (2008); Åström, mfl. (2021).
- (21) Resurser i form av strukturer, processer och värderingar ges här ett brett innehåll såsom personalens kunskaper, förmågor och värderingar, ekonomi, tekniska lösningar, verksamhets-system, förmågan att anpassa organisatoriska enheter till nya förutsättningar med mera.
- (22) En utvecklad diskussion om modellen finns i Knutsson mfl. (2006).
- (23) Lapsley och Mattisson, red. (2022), kapitel 2 och 3.
- (24) Simon (1957) menar att människan inte klarar av att hantera all information vid beslutsfattande utan agerar utifrån en begränsad rationalitet där tillräckligt bra (satisfierade) beslut ofta är handlingsregeln.
- (25) Speklé och Verbeeten (2014).
- (26) Anell och Mattisson (2009); Lapsley och Knutsson, kapitel 9 (2017).
- (27) Edmondson och Harvey (2018).
- (28) Gilley mfl. (2010).

- (29) Bergström mfl. (2008); Svava (2006); Åström mfl. (2021).
Läs gärna Åströms mfl. omfattande empiriska undersökning för ett mer utförligt resonemang om tjänstepersoners uppfattningar om sin roll avseende neutralitet och objektivitet i relation till politiker och politik i svenska kommuner.
- (30) Torfing och Sørensen (2019, fritt översatt från sidan 7).
För ett mer utförligt resonemang hänvisas till deras artikel.
- (31) Se till exempel Karlsson (2011); Wänström (2013).
- (32) Sveriges Kommuner och Regioner har sedan 2006 arbetat med hur Medborgardialoger kan integreras i styrningen. Medborgardialoger ingår också som ett obligatorium i svensk samhällsplanering <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>.

Litteraturförteckning

Anell, A. och Mattisson, O. (2009). **Samverkan i Kommuner och landsting – en kunskapsöversikt**. Lund: Studentlitteratur.

Almquist, R., P. Donatella, V. Nilsson och U. Ramberg (2017). Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet – sammanfattning och slutord från det andra Nationella kommunforskningsprogrammet: **Rapport 41** (2017).

Arnaboldi, M. och G. Azzone (2010). Constructing performance measurement in the public sector, **Critical Perspectives on Accounting**, Vol. 21, No. 4, pp. 266–82.

Barney, J. (1991) Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, **Journal of Management**, 17, 99–120.

Barnes, L. B., Christensen, C.R., och Hansen, A. J. (1994). **Teaching and the Case Method – Texts, Cases and Readings** (Third Edition). Harvard Business School Press. Boston: Massachusetts.

Bergström, T., H. Magnusson och U. Ramberg (2008), Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. **Local Government Studies**, 34 (2), 203–220.

Edmondson, E och Harvey, J-F. (2018). Cross-boundary teaming for innovation: Integrating research on teams and knowledge organizations. **Human Resource Management Review**, Vol 28, pp. 247–260.

Gilley, J, Morris, M, Waite, A, Coates, T och Veliquette, A. (2010). Integrated Theoretical Model for Building Effective Teams. **Advances in Developing Human Resources**, Vol 12 (1), pp. 7–28.

Helfat, C. E. och Martin, J. A. (2015). Dynamic Managerial Capabilities, **Journal of Management**, vol. 41, no. 5, pp. 1281–1312.

Hill, C och Lynn, Jr. (2016) **Public Management – Thinking and Acting in Three Dimensions**. London: Sage.

Hofstede, G. (1981), Management control of public and not-for-profit activities, **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 6, No. 3, pp. 193–211.

Häggröth, S., Ramberg, U., Sysner, J., Österholm, P., och Värja, E. (2021). **Kommunsektor i förändring – mer forskning efterlyses**. Kommuninvest Forskningsberedningen. Örebro: Kommuninvest.

Johnsen, Å. (2005), What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?, **Public Money & Management**, January, pp. 9–17.

Karlsson, M. (2011). Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? i **Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling – Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet**. Red Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E och Persson, M. Örebro universitet.

Knutsson, H., O. Mattisson, U. Ramberg och T. Tagesson (2006), **God hushållning måste man arbete för** (2006), Lund: Studentlitteratur.

Lapsley, I. och Knutsson, H., Ed. (2017), **Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives**, London: Routledge.

Lapsley, I. och Mattisson, O., Ed. (2021/2022), **Managing Public Services – Making Informed Choices**. London: Routledge.

Ramberg, U., Edgren, G. och Wahlgren, M. (2021). Capturing progression of formal knowledge and employability skills by monitoring case discussions in class, **Teaching in Higher Education**, 26:2, 246–26.

Scott, W.R., (2007) Institutional Theory: Contributing to a Theoretical Research Program. I **Great Minds in Management – the process of Theory Development** (Ed. Ken G. Smith och Michael A. Hitt). Oxford University Press.

Simon, H. A. (1957). **Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization** (2:a uppl). New York: Macmillan.

SKR (2017). **Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör**. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2021a). **Ekonomirapporten, oktober 2021**. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2021b). **Hälso- och sjukvårdsrapporten 2021**. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Speklé, R. S. och F. H. M. Verbeeten (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance, **Management Accounting Research**, Vol. 25, No. 2, pp. 131–46.

Svara, J.H. (2006a). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A review of themes and issues in the literature, **International Journal of Public Administration**, Vol 29, pp. 953–976.

Torfiing, J. och Sørensen, E. (2019). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Values Outcomes. **Administrative Science**, 9, 5, pp. 1–18.

Wänström, J. (2013). Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga. Nationella kommunforskningsprogrammet: Rapport 15.

Åström, J., Olsson, J. och Hysing, E. (2021). Does Policy Influence Hollow Out Public Managers' Political Neutrality? **Administration & Society**, pp. 1–26.

Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans

Case för politikens genomslag

Hur styr och leder förtroendevalda och chefer i kommuner och regioner ihop på bästa sätt? För att hantera välfärdens utmaningar och få genomslag och resultat av politiska beslut är ett bra samarbete en nödvändighet.

I forskningsrapporten delar ledande förtroendevalda och chefer med sig av sina erfarenheter och framgångsfaktorer. Rapporten innehåller både teori och praktik, i form av bland annat 13 olika case som belyser olika strategiska frågor, strukturförändringar och organisatoriska utmaningar i kommuner och regioner. Rapporten kan ses som ett kunskapsbaserat diskussionsmaterial för att stödja ledande politiker och tjänstepersoner i arbetet med att genomföra politiska beslut. Den syftar också till att stimulera till nya perspektiv att ta sig an utmaningar inom enskilda kommuner och regioner. Rapporten har genomförts av forskare från Ekonomihögskolan i Lund.

ISBN 978-91-8047-060-5

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner