



LUND UNIVERSITY

Besluts- och handlingskraft för kommuner och regioner i annorlunda tider

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

2025

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Ramberg, U., Hellström, M., Knutsson, H., & Mattisson, O. (2025). *Besluts- och handlingskraft för kommuner och regioner i annorlunda tider*. Sveriges Kommuner och Regioner.

https://extra.skr.se/download/18.469fcba719ea59bdc461caa8/1781244812839/SKR_S5_Beslut-och-handlingskraft_webbpdf.pdf

Total number of authors:

4

Creative Commons License:

Ospecificerad

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

Besluts- och handlingskraft för kommuner och regioner i annorlunda tider





Upplysningar om innehållet: Lena Lindgren, lena.lindgren@skr.se

Text: Ulf Ramberg, Mikael Hellström, Hans Knutsson och
Ola Mattisson Ekonomihögskolan, KEFU i Lund

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2025

ISBN: 978-91-8047-389-7

Foto: SKR:s bildarkiv, Erik Engren, Byrån för Särskild Informationsteknik
och Lena Lindgren SKR

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2025

Förord

I en tid med komplexa, dynamiska och sammansatta samhällsutmaningar är vår gemensamma besluts- och handlingskraft avgörande. Samtidigt hör vi från politiska ledare och direktörer att både beslutsfattande och genomförande har blivit svårare och behöver utvecklas för att möta framtidens möjligheter och utmaningar.

SKR vill genom forskning, medlemmarnas kunskap och erfarenhet samt analyser öka förståelsen för vilka framgångsfaktorer som är avgörande för en nödvändig besluts- och handlingskraft, hur detta får genomslag i nytta, effekt och värde och vad som behöver stärkas hos politiska ledare och direktörer för att öka denna förmåga. Fokus i rapporten ligger på samverkan mellan det politiska styret och oppositionen samt mellan kommunstyrelsens- och regionstyrelsens ordförande och region- och kommundirektören.

För att få effekt på systemnivå vet vi att besluts- och handlingskraft skapas genom samsyn och samskapande, att politiken och förvaltningen gör tillsammans och att värdet på helheten är avgörande. Det kräver också ett reflekterande och lärande förhållningssätt samt mod att prova nytt och inte göra som man alltid har gjort.

SKR vill särskilt tacka kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd och kommundirektörer i kommunerna, - Huddinge, Kungsbacka, Ljusdal, Lomma, Munkedal, Ulricehamn, Vaggeryd och Vännäs kommun. Samt regionstyrelsens ordförande, oppositionsråd och regiondirektörer i regionerna – Halland, Uppsala och Jönköpings län. I 33 intervjuer har de delat sina erfarenheter och kunskaper som har varit mycket värdefulla.

Ulf Ramberg, Mikael Hellström, Hans Knutsson och Ola Mattisson från Ekonomihögskolan, KEFU i Lund har genomfört forskningsstudien och står för rapportens innehåll. Ett stort tack till er.

Vi vill bidra till vår gemensamma förmåga att leverera välfärd som skapar verkligt värde och utvecklar vår demokrati och hoppas att rapporten kan stärka Er i det arbetet.

Stockholm i november 2025

Petra Svedberg

Direktör

Avdelningen för Demokrati och Ledarskap

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5 Inledning

7 Sammanfattning

11 Kapitel 1. Om att fatta beslut och få dem genomförda

11 Att studera beslut och handling

13 Att utveckla och stärka besluts- och handlingskraft
i annorlunda tider

14 Vad vi har gjort

15 Rapportens upplägg

19 Kapitel 2. Att förstå besluts- och handlingskraft

19 Kapitlets upplägg och innehåll

20 Besluts- respektive handlingskraft

23 Organisationen som en anpassningsbar systemenhet

25 Kommunen och regionen som problemlösare

29 Fyra sätt att lösa ett problem

32 Centralt för att stärka besluts- och handlingskraft

35 Kapitel 3. Vad beslutskraft är och kan vara

35 Budgetbeslut är beslut som bygger på tidigare budgetbeslut

39 Beslut som består

43 Opposition för beslutskraft

46 Skillnad mellan små och stora beslut

48 Tajmning – när beslut skall tas och inte tas

- 50 Respekt för olika beslutsperspektiv
- 52 Perspektiv på problemdefinition nödvändig
- 54 Samverkansbeslut på systemnivå
- 55 Uppföljning – en brygga mellan beslut och handling

59 Kapitel 4. Vad handlingskraft är och kan vara

- 59 En hierarkisk beslutslogik som skickar signaler
- 64 Ödmjukhet inför spelets regler
- 70 Betydelsen av att ha en vision att agera ifrån
- 72 Handlingskraftens variationer
- 76 Budgeten ger långsiktighet och stabilitet i handling
- 77 En samtalsmodell för politiker och förvaltning
- 79 Att verka för helheten – svårare än man tror

83 Kapitel 5. När besluts- och handlingskraft samverkar

- 83 Ökad ledningsförmåga i fokus
- 85 Ett mer reflekterande förhållningsätt kan behövas
- 90 Framgångsfaktorer för besluts- och handlingskraft

103 Kapitel 6. Ledningsförmåga i annorlunda tider

- 103 Olika problem ställer olika krav

108 Källförteckning

112 Bilaga 1. Intervjuade personer

Inledning

För att uppnå verklig effekt på systemnivå inom välfärden krävs en stärkt samverkan mellan politik och förvaltning. I en tid där tilltron till demokratin utmanas och samhällsutvecklingen ställer allt högre krav på styrning och ledning, blir samspelet mellan förtroendevalda och tjänstepersoner avgörande. Forskning visar att en ledningsidé baserad på samsyn och samskapande är central för att leda framtidens kommuner och regioner. Det är i mötet mellan beslut och handling som ledningsförmågan blir synlig – där politiska beslut omsätts i praktisk verklighet genom förvaltningens vägledning och genomförande.

Samtidigt behöver samverkan mellan det politiska styret och oppositionen utvecklas för att möjliggöra ansvarstagande och gemensamma beslut för effekt och tilltro. Frågorna har blivit mer komplexa och behöver långsiktiga beslut som sträcker sig över flera mandatperioder. Det ställer krav på samarbete, dialog och ett förändrat arbetssätt.

SKR har initierat den här forskningen med målet att identifiera framgångsfaktorer som stärker besluts- och handlingskraften i kommuner och regioner. Syftet var att belysa hur genomslag och resultat kan förbättras och utvecklas samt vad som behöver stärkas hos politiska ledare och direktörer för att uppnå det.

Studien utgår från två centrala perspektiv som under lång tid har varit återkommande i dialoger med toppolitiker, direktörer och i tidigare forskning: relationen mellan styret och oppositionen samt samspelet mellan styret och ledningen.

Fokus i forskningen har varit på samspelet mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören samt regionstyrelsens ordförande och regiondirektören. Frågeställningarna har kretsat kring hur tillit och kontroll balanseras, hur politiska mål omsätts i praktiken och hur tjänstepersoner kan agera objektivt utan att uppfattas som illojala. Tidigare studier visar att en gemensam berättelse, ett tillitsfullt samarbete och att uppfattningen är att de leder och styr kommunen eller regionen tillsammans är avgörande för att skapa en stark ledningsförmåga.

Bakgrunden till studien bygger på insikter från workshops och intervjuer med politiska ledare under 2021–2022. Där framkom att en stor del i uppdraget som toppolitiker är att skapa besluts- och handlingskraft. Det har varit ett viktigt verktyg under åren för att tydliggöra det ofta osynliga arbetet som sker i de bakre rummen – där relationer, dialog, samarbete och kompromisser är avgörande för att skapa beslut och handling. Även för att skapa tydlighet i kommunikationen om genomförandet både internt i organisationen och med medborgarna.

Rapporten är strukturerad i sex kapitel. Den inleds med en fördjupning i begreppet besluts- och handlingskraft och vikten av systemtänkande. Därefter följer en analys av budgetprocessen, oppositionens roll och betydelsen av samverkansbeslut. Handlingskraften diskuteras utifrån signaler och spelplanens betydelse och rapporten avslutas med en beskrivning av hur olika problemsituationer ställer olika krav på ledningsförmågan. Genomgående lyfts vikten av ett reflekterande ledarskap och en ledningsidé som bygger på samsyn och samskapande – med målet att skapa effekt på systemnivå.

Sammanfattning

Denna rapport undersöker hur kommuner och regioner kan stärka sin ledningsförmåga – det vill säga förmågan att samordna besluts-kraft och handlingskraft – i en tid präglad av komplexa samhälls-utmaningar, begränsade resurser och höga krav på legitimitet och effektivitet. Rapporten baseras på intervjuer med ledande politiker och tjänstepersoner i åtta kommuner och tre regioner.

Rapportens utgångspunkt är att kommuner och regioner ses som problemlösande organisationer och för att förstå deras lednings-förmåga måste man förstå hur de definierar och hanterar problem. Rapporten skiljer mellan komplicerade och komplexa problem, där de senare saknar entydiga lösningar och många gånger kräver samverkan över organisatoriska gränser. Vidare identifieras fyra olika sätt att hantera problem; ignorera, hantera symptom, lösa med etablerad kunskap eller eliminera genom att angripa orsaker. För att hantera dessa olika problem lyfts tre organisatoriska förmågor fram som centrala: problematiseringsförmåga, problemlösningsförmåga och samarbetsförmåga.

Problematiseringsförmågan är en distinkt yttring av kommuners och regioners förmågor att angripa verksamhetens verkliga utmaningar och inte bara symptom. Problemlösningsförmågan är en följd av problematiseringsförmågan då en genuin och grundlig problematisering skapar bättre förutsättningar för bestående och fungerande lösningar än vad en ytlig och svepande problembeskrivning kan göra. Samarbetsförmågan handlar om hur tillgängliga resurser och förmågor kombineras, vilket resulterar i rutiner för samarbete. Dessa samarbetsrelationer känns igen genom fungerande dialog och samspel mellan olika delar av organisationen, såväl den politiska som förvaltningsdelen. Samarbetsförmågan är i sin tur grundförutsättningen för att kunna identifiera och komma överens om vad som är problemet och, därmed, hur det bör lösas.

Med utgångspunkt i genomförda intervjuer diskuteras i två separata kapitel i vilken mån kommuner och regioner har dessa tre centrala förmågor. I dessa kapitel framgår det bland annat att kommunal och regional beslutskraft i mångt formas av tidigare beslut och strukturer, där inte minst budgeten är framträdande. Budgeten ger nödvändig stabilitet i beslutskraften men kan också begränsa politisk innovation och fördjupade diskussioner. Bland annat framträder politiska överenskommelser, en aktiv opposition och respekt för olika perspektiv som viktiga för att stärka beslutskraften. Även personliga relationer och tillit mellan politik och förvaltning är avgörande, särskilt i mindre kommuner.

En central förutsättning för handlingskraft är att fattade beslut är begripliga och meningsfulla för de som ska genomföra dem. Det förefaller över lag vara ”lättare” att fatta beslut än att genomföra dem enligt de intervjuade. Den byråkratiska, regelbaserade styrningen som dominerar i kommuner och regioner behöver många gånger stödjas och kompletteras med olika översättningar, dialoger, incitament och visioner i syfte att samla organisationen kring en gemensam riktning. I detta sammanhang spelar den övergripande

ledningen en nyckelroll i att samordna och översätta beslut. Uppföljning uppfattas som en kritisk brygga mellan beslut och handling, men är ofta eftersatt eller fragmenterad enligt studiens intervjuer.

Mönstret som framträder i genomförda intervjuer är att kommunal och regional ledningsförmåga uppstår när besluts- och handlingskraft samverkar. Denna samverkan skapas inte per automatik utan i rapportens slutsatser argumenteras bland annat för betydelsen av att etablera ett reflekterande förhållningssätt till ledning, där lärande, öppenhet och mod att misslyckas är centralt. För att uppnå detta kräver det bland annat att strukturer och processer skapas som "möjliggör en mer prövande ansats" där fokus på kontroll inte har en framträdande roll. Framgångsfaktorer för stärkt ledningsförmåga identifieras i rapporten både på strukturell nivå (till exempel politiska överenskommelser, ledningsgrupper, uppföljning) och på processnivå (till exempel samtalsklimat, förankring, översättning, samverkan).

Rapporten avslutas med att peka på att en reviderad syn på ledning och problemlösning kan behövas i tider av komplexitet och osäkerhet. Att styra i samklang mellan politik och förvaltning blir allt viktigare då olika problemsituationer ställer olika krav på ledningsförmågan. Till exempel kan komplicerade problem vanligtvis hanteras med kontroll och mer information, medan komplexa problem ställer större krav på flexibilitet, möjliggörande strukturer, samverkan och systemtänkande för att stärka politikens genomslag och skapa värde för medborgarna.



Om att fatta beslut och få dem genomförda

Att studera beslut och handling

“Det (beslutskraft och handlingskraft) är två helt olika saker. Det är ju inte svårt att fatta ett beslut. Det gör vi ju nästan dagligen.”

– Regionråd

Du har precis fattat ett beslut att börja läsa dessa rader. Innan, och kanske också under dina funderingar att börja läsa, fattade du ett antal beslut och gjorde saker som möjliggjorde att du nu läser dessa rader. Allt det som föregick läsandet skedde troligen ganska oreflekterat, men likväl läser du. I tid och otid fattar vi alla liknande beslut som leder till handling. Att förstå människans utveckling utan att ta hänsyn till alla dessa över tid fattade beslut och dess konsekvenser är nästintill omöjligt. Mänsklighetens samlade beslutsfattande kan med andra ord sägas fört oss till den plats vi nu är på moder jord.

Beslutsfattande är med andra ord viktigt men som regionrådet i ovanstående citat implicit konstaterar förefaller det ”svåra” i beslutsfattande inte ligga i beslutsfattandet som sådant, utan att det också genomförs. Det är först då beslutets konsekvenser, i detta fall regionrådets politiska vilja, kristalliseras. Beslut och att det realiserar enligt önskad

intention, ibland inte blir av, drar ut på tiden, omtolkas eller medför oönskade konsekvenser, i en regional eller kommunal organisatorisk kontext är både startpunkt och slutpunkt för denna rapport.

Beslut och handling i organisationer ses vanligtvis som intimt sammanbundet med varandra. Forskningen inom området är också mycket omfattande utifrån flera olika vetenskapliga discipliner. Att fånga all denna forskning och ge den rättvisa är en diger, och med denna rapportens syfte och format, omöjlig uppgift. Som nämnts fattas mänskliga beslut i tid och otid varför förenklingar och avgränsningar varit nödvändiga för rapportens färdigställande. En sådan avgränsning är att rapportens innehåll huvudsakligen kretsar kring beslut fattade av ledande politiker¹ i kommuner och regioner och som skall genomföras i respektive förvaltningsorganisation.

Det kan emellertid vara svårt att göra en distinkt skillnad mellan beslut och handling, något som också diskuteras löpande och utförligt i rapportens kommande avsnitt. Till exempel kan ta beslut, eller inte ta beslut, i sig betraktas som en handling. Likaså kräver handling, eller icke handling, i sig beslutsfattande. En oppositionspolitiker valde att uttrycka skillnaden på följande sätt:

“Beslutskraft är att fatta det formella beslutet. Nu klubbar vi beslutet. Handlingskraft kan var allt annat runt omkring. Det kan vara klubban i bordet men också att våga gå in i frågor och inte backa undan. Vad gäller beslutskraft har man ganska många bakom men handlingskraft är mera mod, tycker jag. Mycket av handlingskraften ligger före det formella beslutet, att lyssna in.”

Vidare kan såväl beslut som handling ses som pågående processer innehållande en mängd, såväl stora som små, beslut och handlingar beroende av historiska faktorer. Och ofta sker detta i flera, av varandra inte sällan oberoende, parallella processer.²

Not. 1 I beslutande politiska organ såsom fullmäktige, styrelser och nämnder.

Not. 2 Jacobsson (1987).

Att utveckla och stärka besluts- och handlingskraft i annorlunda tider

Svenska kommuner och regioner har länge spelat en central roll för den svenska välfärdsstaten. I svensk lagstiftning, främst kommunallagen (2017:725), beskrivs och definieras de uppgifter som ska organiseras och utföras utifrån beslut som fattas i kommunala beslutande organ. I tider av omfattande samhällsförändringar där utmaningar³ utmålats som komplexa utan tydliga svar går det också att hävda att dessa beslut fattas i en ny, eller åtminstone i en annorlunda tid än tidigare. En tid med andra förutsättningar som prövar både förmågan och kraften att fatta och genomföra beslut. Att denna förmåga och kraft över tid kan variera i organisationer finns det många exempel på i litteraturen, både vad gäller organisatorisk framgång och motgång. Liknande skillnader i förmågor återfinns också i svenska kommuner och regioner⁴.

Givet kommuners och regioners institutionella inramning, befolkningsuppdrag och demokratiska styre ställs emellertid förmågorna på sin spets då beslut och handling både förväntas hantera dagens situation och samtidigt långsiktigt skapa möjligheter för kommande generationers förutsättningar att bo och verka. Omfattande samhällsomdaningar och komplexa utmaningar parat med ett över generationer långsiktigt uppdrag för en befolkning, i olika åldrar och med olika behov, ger sammantaget påtagligt utmanande förutsättningar för kommunal och regional besluts- och handlingskraft. Beslut som fattas och handlingar som genomförs under annorlunda tider kommer sannolikt att uppfattas som obekväma och felaktiga av vissa, och nödvändiga och ansvarsfulla av andra.

Not. 3 Dessa utmaningar kan ta sig olika uttryck. En del har det gemensamt att de påverkar samhället i stort. Några exempel på sådana utmaningar är pandemier, krig och klimatförändringar. Komplexa utmaningar kan också återfinnas på den kommunala och regionala hemmaplanen, såsom till exempel demografisk utveckling eller kriminalitet.

Not. 4 Hellström, Ramberg och Syssner (2024); Hellström m.fl. (2025).

Den övergripande frågan som söker svar i denna rapport är om det med dessa förutsättningar går att utveckla och stärka beslutskraft och handlingskraft i kommuner och regioner för att öka genomslag och resultat av politiken?

Vad vi har gjort

Studiens empiriska material baseras på intervjuer med ledande politiker och tjänstepersoner i 8 kommuner och 3 regioner, spridda i landet. Urvalet har skett i samråd med SKR. Ambitionen har varit att intervjua kommunstyrelsens eller regionstyrelsens ordförande (KSO respektive RSO), ledande oppositionsråd samt kommun-⁵direktör eller regiondirektör i varje kommun respektive region. Sammantaget har 33 intervjuer genomförts (se bilaga 1), varav 21 med politiker. I två kommuner har oppositionsråden avstått från att bli intervjuade och i en annan kommun intervjuades både avgående och tillträdande kommundirektör.

Ambitionen med detta urval är att utifrån ett uttalat ledningsperspektiv få en inblick i hur politiska ledare navigerar i föreliggande beslutskomplexitet och hur olika förvaltningsorganisationer responderar och samspelar med politiken för att genomföra och återkoppla politiskt fattade beslut.

Intervjuerna har genomförts via teams och tog i genomsnitt runt en timme var. De citat och exempel på olika situationer av beslutskraft och handlingskraft som återfinns i rapporten är anonymiserade. Avsikten med dessa citat och exempel är inte att visa på hur ”bra” eller ”mindre bra” enskilda och specifika frågor kan hanteras, utan illustrera något som har återkommit i flera av studiens intervjuer. Vissa exempel och specifika detaljer i studiens intervjuer kan vara identifierbara varför några av de citat som återfinns i rapporten är något omskrivna.

Not. 5 Titeln på kommunens högste tjänsteperson är ibland kommunchef och ibland kommundirektör. Vi har valt att konsekvent benämna dem alla för kommun-
direktör eller direktör.

Intervjuerna baserades på fyra semistrukturerade frågeblock som respondenterna fick i förväg. Första frågeblocket kretsade kring reflektioner och uppfattningar om de två begreppen besluts- respektive handlingskraft och mer precist vad begreppen betyder för de intervjuade i deras respektive position och hur de tillämpar dem.

Andra frågeblocket hade ett beslutsorienterat tema som cirkulerade kring budgetprocessens utformning och tillämpning, exempel på framgångsrika beslut och exempel på så kallade långbänkar och mer svårlösta problem. I detta block diskuterades också dialoger och konfliktytor mellan styret och opposition, skillnader mellan att styra i majoritet och minoritet med mera.

Tredje frågeblocket hade ett handlingsorienterat tema där samtalet kretsade kring hur förvaltningsorganisationen responderar och genomför fattade beslut, hur samspelet mellan politik och förvaltning organiseras samt centrala förutsättningar och resurser som organisationen hade till sitt förfogande för att både införa och återkoppla beslut till politiken. Intervjuerna avslutades med ett fjärde block där förslag på hur besluts- och handlingskraft eventuellt kunde förbättras fångades upp.

Rapportens upplägg

Att förutsättningar, förmågor och utmaningar kan variera avseende besluts- och handlingskraft i Sveriges kommuner och regioner är mycket påtagligt i det empiriska materialet. Såväl de intervjuades perspektiv på beslut och handling som politikens och förvaltningsorganisationernas förmågor och förutsättningar att genomföra beslut skiljer sig åt. Skillnaderna varierar på många plan såsom antalet anställda, ekonomi, ledningsmodell, specifika lokalpolitiska frågor, personliga relationer, majoritetsstyre eller ej, kommunens och regionens geografiska placering, omsättning på ledande chefer, kompetensförsörjning, förekomst av lokala partier mm.

För att begripliggöra denna variation på besluts- och handlingskraft och kunna sortera det empiriska materialet, både för oss själva och för läsaren, används den referensram som återfinns i kapitel 2. För att i möjligaste mån fånga variationen är rapportens två empiriska kapitel de mest omfattande. I kapitel 3 beskrivs variationen med avseende på beslutskraft och i kapitel 4 med avseende på handlingskraft.

I kapitel 5 sammanställs analysen av materialet med hjälp av studiens referensram. Rapporten avslutas i kapitel 6 med förslag och perspektiv på hur besluts- och handlingskraft kan utvecklas och stärkas utifrån givna förutsättningar och tillgängliga förmågor.



Att förstå besluts- och handlingskraft

Kapitlets upplägg och innehåll

Besluts dignitet, och att dess genomförande många gånger stöter på patrull i organisationer, har inspirerat till och resulterat i en omfattande forskningsvolym. I detta kapitel vänder vi oss till några centrala urval av denna volym för att klargöra vilken innebörd dessa begrepp kan ha. Källorna anges löpande som noter. För vissa läsare kan detta kapitel te sig grundläggande och kanske också allt för över-skådligt och förenklat, men om du som läsare tydligt kan se och förstå var våra resonemang kommer ifrån kan det också vara lättare att se styrkor och svagheter i rapportens avslutande rekommendationer.

I det här kapitlet preciseras först beslutskraft och handlingskraft. Därefter drivs tesen att kommuner är problemlösande organisationer, till för att lösa samhällsproblem. Därför är det nödvändigt att bena ut ordet ”problem” och diskutera vilka typer av problem sociala system såsom kommunala och regionala organisationer kan ställas inför. Problem kan sägas söka lösningar och fyra typer av problemlösningar illustreras.

Kapitlet avslutas med tre centrala dimensioner för kommunal och regional besluts- och handlingskraft. Dimensionerna återkopplas löpande i rapportens kommande kapitel och tydliggörs explicit i kapitel 5. Förhoppningen är sammantaget att på detta vis ge en ny-anserad förståelse av hur besluts- och handlingskraft kan utvecklas och stärkas.

Besluts- respektive handlingskraft

Gemensam ändelse för de två studerade fenomenen är kraft. I Svensk Ordbok kan man läsa att kraft är en “(yttring av) inneboende förmåga att åstadkomma direkta handlingar eller påtagliga resultat i den yttre verkligheten”. I samma beskrivning sägs att det är en “förmåga att öva inflytande, göra sig gällande, hävda sig”. Det som sticker ut här är tanken att kraft är en förmåga. Kraft kan med andra ord förstås som en förmåga att påverka verkligheten, antingen genom att bevara den eller förändra den. Ändelsen ”kraft” fångar således mycket väl vad kommuner och regioner gör.

Hur kan då beslut förstås? Enligt Svensk Ordbok står beslut för ”avgörande i viss fråga”. Svenska Akademiens ordlista definierar beslut som ”formellt avgörande”. En lite äldre definition enligt Svenska Akademiens Ordbok är ”det som viljan stannar vid”. Eftersom kommunala och regionala beslutande församlingar är de som fattar beslut genom omröstning finns det en individuell process att beakta innan omröstning sker och frågan avgörs formellt. Men beslutet avgör till syvende och sist om politiken vill att något ska bevaras eller förändras.

Handling associeras ofta till dokument i offentliga sammanhang, men i det här sammanhanget är det SAOL:s definition ”göra eller utföra” som studien tar spjärn mot. Svensk Ordbok definierar handling som ”enstaka yttring av målinriktad verksamhet” och där ordet yttring kan likställas med att göra eller utföra. En lexikal ansats som

denna lägger en första teoretisk utgångspunkt för hur besluts- och handlingskraft kan utvecklas och stärkas. Hur skall då denna utgångspunkt sättas i relation till kommunala och regionala förmågor för beslut och handling?

Det engelska begreppet för förmågor - capabilities- är välbeforskat och har utvecklats mycket, inte minst inom strategiteori, sedan 1970-talet. Då sågs organisatoriska förmågor⁶ som basen i varje framgångsrik affärsstrategi och sedan dess har många akademiker testat och utvecklat denna initiala tes. En betydande utveckling gjordes tidigt 1990-tal⁷ då en förklaring lanserades till varför vissa organisationer hade varaktiga fördelar över andra organisationer. Anledningen var att de hade tillgång till värdefulla, unika och svårimiterade resurser, som dessutom var väl organiserade. Det var alltså inte nog med att det fanns vissa resurser i organisationen. Det avgörande var hur dessa tillsammans utgjorde en unik, meningsfull och värdeskapande kombination som andra organisationer inte lätt kunde kopiera. En kombination av resurser var det som utgjorde organisationens samlade förmåga.

Några år in på 1990-talet lanserades också begreppet dynamiska förmågor⁸. Dynamiken riktar uppmärksamheten mot det ständiga behovet av anpassning till en föränderlig omvärld, liknande den som kommuner och regioner befinner sig i. Dynamiken är med andra ord en organisatorisk respons på ett anpassningsbehov. Dynamiken uppstår mellan å ena sidan de styrande rutiner som finns etablerade i organisationen och å andra sidan de tillgångar, ”resurser”, som står till organisationens förfogande.

Not. 6 Andrews (1971).

Not. 7 Barney (1991).

Not. 8 Teece och Pisano (1994); Teece m.fl. (1997).

Anpassning är alltså en förmåga i sig. Det som eftersträvas är en unik, meningsfull och värdeskapande kombination av resurser, dvs en förmåga att skapa och tillgodogöra sig värde. I annorlunda tider är kanske den förmåga som en gång varit mycket viktig, i ett tidigare sammanhang av ekonomiska, demografiska, tekniska eller politiska förutsättningar, inte längre varken unik, meningsfull eller värdeskapande. Är organisationen oförmögen att ompröva styrande rutiner och vad som är nödvändiga resurser och förmågor i den nya situationen kommer såväl resursförbrukning som värdeskapande bli lidande. Det organisationen gör blir med andra ord både dyrare och till sämre kvalitet.

I sammanhanget är det värt att notera skillnaden mellan individuella förmågor och gruppens eller organisationens förmågor. Vi har alla individuella styrkor och svagheter, vi är bra på vissa saker och sämre på andra. Ett i sammanhanget nära besläktat begrepp är handlingskompetens, ett begrepp som bland annat kan handla om enskilda individers förmåga att tillsammans med andra engagera sig för en mer human värld⁹. Att kunna göra det kräver i sin tur en förmåga att tänka kritiskt, det vill säga tänka på en situation ur mer än ett perspektiv, samt en insikt om att individers kunskap om de stora, gemensamma utmaningarna som regel är ofullständig. Ofullständig kunskap behöver emellertid inte nödvändigtvis alltid vara ett argument för att inte handla. Lite ödmjukhet inför fråge- och problemställningarna kan med andra ord behövas.

Att utveckla och stärka kommuners och regioners förmåga att besluta och handla innebär med detta perspektiv att se till att den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen har förmåga att fungera väl även i nya, ovana och oklara omständigheter, dels var för sig men framför allt tillsammans – som en samlad helhet med olika uppgifter och funktioner.

Not. 9 Se vidare Schnack (1994) och Almers (2009).

Detta sätt att definiera förmåga har stora likheter med hur Kommun-utredningen (Dir. 2017:13) i sitt slutbetänkande definierade kommunal kapacitet som förmågan att uträtta kommunala uppgifter. Det går också att hävda att kommunal och regional förmåga inte bara tar sin näring från befintlig organisation. Den samlade förmågan förstås företrädesvis utifrån både organisationen inre förmågor och de yttre förmågor som finns representerade i territoriets historia och andra externa betingelser¹⁰ inom vilken organisationen har sitt uppdrag¹¹. Kommunen eller regionen är med ett sådant synsätt inte begränsad eller avgränsad till de resurser och förmågor som råkar finnas inom organisationens fysiska och juridiska gränser. Organisation kan skapa värden åt medborgarna även tillsammans med andra organisationer, resurser och förmågor i dess omgivning.

Organisationen som en anpassningsbar systemenhet

Anpassning till förändrade förutsättningar i en allt till synes komplexare omvärld prövar kommuners och regioners förmåga till lärande. Att individer lär sig kan förstås som att *”förändra omfattningen på sitt potentiella beteende”*¹². Uttryckt annorlunda; du har lärt dig något när du förstår vad som i en viss situation fungerar och vad som inte fungerar. I vissa lägen behöver man agera på ett visst sätt, i andra lägen bör man absolut låta bli att göra det som man instinktivt tänkte. Individers lärande är emellertid inte nödvändigtvis synonymt med så kallat organisatoriskt lärande. Ett antal organisatoriska förmågor, eller discipliner¹³, brukar lyftas fram som avgörande för en organisations förmåga till lärande och anpassning.

Not. 10 Säsom glesbygd, näringslivshistoria, förekomsten av råvaror, natur, närhet till större tätorter, kommunikationer mm.

Not. 11 Hellström m.fl. (2024).

Not. 12 Huber (1991).

Not. 13 Senge (1990/2006).

För det första är systemtänkandet centralt. En region eller en kommun är ett öppet socialt system bestående av många samverkande delar, delar som i sin tur hänger samman med – dvs påverkar och påverkas av – system och delar utanför organisationen. Delarna i systemen påverkar varandra.

Att förstå och tänka utifrån detta systemsynsätt vid beslutfattande ställer stora krav på beslutsfattare. Många chefer och politiker är tränade att förstå och tänka på sina enskilda funktioner eller ansvarsområden. De bedöms som regel också utifrån hur väl de utför sitt arbete inom den egna avgränsade delen av organisationen.

Förutom systemtänkandet är fyra andra förmågor centrala för organisatoriskt lärande:

- › **Personliga förmågor:** olika personer bidrar med olika saker och det är som regel bra med olika perspektiv på ett problem.
- › **Mentala modeller:** förståelse av världen bygger på antaganden och påverkar vad vi lägger märke till.
- › **Gemensamma målsättningar:** om medlemmarna i en organisation strävar mot samma mål uppstår ett kollektivt engagemang och en tillhörighet som stärker organisationen.
- › **Teamlärande:** om individer med personliga förmågor kommer samman och samarbetar utifrån en delad förståelse och gemensam målsättning kan produkten av gemensamma ansträngningar bli större än summan av enskilda insatser.

När dessa fem förmågor samverkar kan medlemmarna i en organisation bättre tackla utmaningar tillsammans, som en helhet. Också förmågan att ta beslut och skrida till handling utvecklas och stärks genom sättet en sådan organisation arbetar och förhåller sig till rådande omständigheter. Det här arbetet kan åtminstone ses ur två olika synvinklar¹⁴. Å ena sidan kan organisationen lägga fokus på att möjliggöra för medarbetarna att möta rådande omständigheter, liksom nya och utmanande sådana, genom att till exempel tillåta alternativa handlingar och försök som avviker från fastställda rutiner och planer. Å andra sidan kan tonvikten läggas på att kontrollera om organisationens medarbetare efterlever uppgjorda planer och överenskommelser.

Kommunen och regionen som problemlösare

Problem – en situation som kräver beslut

Att fungera väl i olika omständigheter handlar om att ha förmåga att besluta sig för vad som ska göras och sedan göra det. Detta är lättare sagt än gjort och kräver fundersamhet och förståelse för den situation, nuläge och problem man utgår från. Inom vetenskapen är just problematisering en avgörande del i varje forskningsprojekt, i varje studie. ”Vad är problemet, för vem och varför” är centrala frågor som ställs och diskuteras innan en forskare bestämmer sig för vilket problem denne tänker studera och bidra till att lösa.

I politiskt styrda organisationer kan det vara mer eller mindre tydliga ideologiska skillnader i vad man som politiker uppfattar som problem och vem eller vad som egentligen är föremål för problemet och varför. Det politiska hantverket kan vara mycket mångfacetterat och kräva både omfattande och kontinuerliga förhandlingar och omförhandlingar. Problemet i kommuner och regioner kan också vara en fråga av mer praktisk och verksamhetsnära natur, till exempel ”hur ska en park förvaltas på bästa sätt” eller ”var är den mest fördelaktiga placeringen av en skola?”

Not. 14 Se bland annat Adler och Borys (1996).

Ordet problem kan tyckas ha en negativ klang. Problem är inget man vill ha. Men problem i det här sammanhanget är en situation som kräver beslut som föranleder en viss handling – det är en fråga som behöver ett svar. Med andra ord kan ett problem beskrivas som en situation en beslutsfattare befinner sig i¹⁵. Denna situation, som i mångt liknar en kommunal och regional vardag, kan beskrivas på följande sätt:

1. Har två eller flera alternativa lösningar,
2. där valet av lösning har betydelse,
3. men där det inte är självklart vilket alternativ som är bäst.

Elaka problem är komplexa problem

Problem där det inte är självklart vilket beslut som är bäst ligger nära den komplexa beslutssituation som många kommuner och regioner brottas med. Dessa problem brukar i forskningslitteraturen benämnas som ”wicked problems”, eller elaka problem¹⁶. Kommunal och regional verksamhet handlar i grunden om att arbeta med utmaningar i öppna sociala system, där människors väl och ve påverkas av många olika faktorer. Vilka dessa faktorer är och hur de samspelar med varandra i olika tider avgör hur välfärden tar sig uttryck. Kommunal och regional verksamhet är med andra ord en strid ström av situationer där de folkvalda har att välja mellan olika alternativa lösningar utan att vara helt säkra på vilket alternativ som är det bästa. Problemen är elaka.

Not. 15 Ackoff (1981).

Not. 16 Rittel och Webber (1973).

Det som gör det möjligt för oss att känna igen elaka problem är att¹⁷:

1. Det inte är självklart hur problemet ska definieras eller formuleras.
2. Det finns ingen känd "färdig" lösning på problemet.
3. Lösningar inte är rätt eller fel utan bättre eller sämre för olika intressenter.
4. Alla elaka problem är symptom på ett annat underliggande problem, d v s elaka problem är systemiska.
5. Den som försöker lösa ett elakt problem ställs till svars för en otillräcklig lösning och kan inte pröva sig fram till rätt lösning (som inte är densamma för alla intressenter).

Såväl politiker som tjänstepersoner i kommuner och regioner torde känna igen sig i dessa beskrivningar. Ett komplext problem har, till skillnad från ett komplicerat problem, inga tydliga och bestående orsak-verkan-samband som kan användas när det komplexa problemet ska lösas¹⁸.

Ett mycket vanligt och välkänt komplext problem är när människor med olika agendor, viljor och ambitioner ska komma överens. Komplicerade problem är problem som kan vara svåra att lösa, men någon vet hur och det är denna kunskap om hur som löser det komplicerade problemet. Att konstruera ett flygplan eller bygga en lång bro är komplicerat men det finns människor som vet hur man gör. Det finns en lösning på problemet.

Not. 17 I originalartikeln redovisar Rittel och Webber (1973:102) tio olika kännetecken. Vi har valt ut de fem tydligaste för att göra definitionen mer begriplig och tillgänglig.

Not. 18 Snowden (2021).

Ett komplext problem kan någon bara försöka lösa. Här ligger också de politiska problemens stora utmaning – komplexa problem utan kända färdiga lösningar kräver tålamod, öppenhet och en lärande inställning till varje nytt försök att förhålla sig till problem som inte har självklara och givna lösningar.

Att stå inför antingen komplicerade eller komplexa problem kan beskrivas som att befinna sig i två olika beslutsrum med helt olika förutsättningar. Dessa olikheter medför att rummen har helt olika besluts- och handlingsrepertoarer, vilket återspeglas i figur 1.

Figur 1: En positionering av två olika beslutsrum med konsekvenser för besluts- och handlingskraft¹⁹

Komplicerat beslutsrum	Komplext beslutsrum
Rationell linjär miljö	Systembaserad strategisk miljö
Systematisk och deduktiv ansats	Upptäckande och induktiv ansats
Prognoser för att förutse vad som kommer att hända	Prognoser för att upptäcka vad som kan hända
Rationellt linjärt beslutstänkande	Systembaserat tänkande
Konvergerande beslutsprocess	Divergerande beslutsprocess
Strategi som plan	Strategi som lärande /framväxande
Organisatorisk hierarki som metod för strategins införande	Dialog som metod för strategins införande
Ordnad strategisk process baserad på; uppfattning-analys-respons	Dynamisk strategisk process baserad på; prövande/experimenterande-uppfattning-respons

Not. 19 Hellström m.fl. (2022, sida 42, figur 3.1. Översatt till svenska från engelska).

En annan väsentlig typ av problem²⁰ är så kallade kritiska problem. En regional eller kommunal ledare, politiker såväl som en tjänsteperson, kan alltid välja att beskriva ett problem som kritiskt för att på så vis legitimera vissa beslut och handlingar. Det kan finnas både personliga, professionella och politiska skäl att inte kännas vid komplexa problem. Väljarkåren kan till exempel tappa förtroendet för en politiker som inte riktigt vet vilken lösning som är den bästa, utan vill prova sig fram.

Då kan det vara strategiskt klokt att beskriva att det komplexa problemet är kritiskt i meningen avgörande för något. Att inte omedelbart och resolut ta i ett problem som är kritiskt riskerar att betraktas som ansvarslost. Men det lömska med att omdefiniera ett komplext problem som kritiskt är att det underliggande problemet – det ”elaka” – består. Det omdefinierade problemet förväntas lösas som ett komplicerat problem (vänstra rummet i figur 1), medan det underliggande problemet möjligen skulle kunna adresseras bättre med hjälp av det högra rummets ledord.

Fyra sätt att lösa ett problem

Vad kan man ha för glädje av att olika problem har olika egenskaper? Det kan såklart finnas många anledningar men en anledning, givet att ambitionen är att utveckla och stärka besluts- och handlingskraft i regioner och kommuner, är att se problemlösning som en dynamisk förmåga. Lösningen på ett problem är en konsekvens av hur problemet har definierats. Definitionen i sin tur påverkas av de förmågor organisationen har tillgång till, inom och utanför den formella organisationen. Formella beslut och praktiska handlingar påverkar alltså varandra.

Not. 20 Motsatsen till det elaka problemet beskrivs ofta som ett ”tamt” problem. Tama problem är enkla i meningen att det är möjligt att komma fram till en slutlig lösning genom tydliga så kallade återkopplingsloopar. Tama problem förändrar sig inte när man försöker lösa dem, så det går att dra lärdom av den återkoppling man får vid varje nytt försök. Det är just bristen på entydig återkoppling om vad som orsakade vad som gör komplexa problem ”elaka” och svåra att lösa.

Regionens eller kommunens problem kan ha olika karaktär och en och samma situation kan uppfattas på olika sätt. Alternativa problembeskrivningar definierar sina egna lösningar. Det är kanske allra tydligast i hur synen på skattetryck, privatisering och konkurrensutsättning skiljer sig åt mellan olika politiska övertygelser. Ett problem som definieras som bristande drivkrafter ser lösningen i att skapa incitament. Är problemet juridiskt, kalla in juristerna.

Men är det alldeles säkert att det handlar om incitament eller om kontraktsklausuler? Kanske är problemet komplext och egentligen baseras på något mer grundläggande, bakom det till synes uppenbara avtalsrättsliga problemet? Det är kanske valet av en speciell leverantör som skapar problemet. Kanske har man låst in sig i en ogynnsam leverantörsrelation som skapar problem i verksamheten och som är svår att hantera formellt i avtal? Och måste verkligen verksamheten organiseras på ett sådant sätt så att den här leverantören blir så viktig? Är det inte egentligen nämndsordföranden som har fått stå oemotsagd för länge?

Ett problems lösning bestäms alltså i stor utsträckning av hur problemet formuleras²¹. Principiellt finns det åtminstone fyra olika sätt att lösa ett problem på. Detta medför att det också går att formulera problem på fyra olika sätt²². När kommunen eller regionen ställs inför en situation där det finns två eller flera olika besluts- och handlingsalternativ, då kan berörd beslutande församling antingen;

- 1. Blunda för problemet** och hoppas att det försvinner av sig själv. Det kan vara klagomål från anhöriga som ignoreras men som senare visar sig vara mer än bara gnäll.

Not. 21 Politiska övertygelser eller ideologier är ständigt närvarande i kommuner och regioner. De påverkar kommunal beslut- och handlingskraft och ska så göra. Politiken har alltid tolkningsföreträdet för hur ett problem skall formuleras.

Not. 22 Ackoff (1981).

- 2. Hantera problemet**, till exempel genom att välja att se problemet som kritiskt och därmed kunna förorda en nödvändig lösning. Exempelvis kan barn- och ungdomsbrottslighet illustrera detta alternativet.
- 3. Lösa problemet korrekt**, med känd och etablerad kunskap, dvs se problemet som avgränsat men komplicerat och därför leta upp en rätt lösning. Det kan till exempel vara ett tekniskt problem kring utformning av ett badhus eller en idrottshall.
- 4. Eliminera problemet**, dvs se problemet som komplext och tillsammans med andra leta efter underliggande orsaker till att problemet uppstått. Det kan till exempel vara att lösa ett rekryterings- eller bemanningsproblem genom att investera i tekniska hjälpmedel för att minska eller eliminera ett personalbehov.

Motsvarande problematiseringsmöjligheter blir då att

1. ignorera att problemet finns,
2. ta fasta på synliga, ytliga symptom av problemet och åtgärda dem,
3. utreda situationen grundligt och sök efter underliggande orsaker till problemet,
4. lösa upp problemet genom åtgärder någon annanstans än där problemet märks.

Problematiseringen är alltså en väsentlig del av problemlösningen och kan göras på många olika sätt. Om problemen är svåra att lösa och det råder påtaglig politisk oenighet om vad som är det egentliga problemet så kommer det också råda oenighet om lämplig lösning. Att komma till beslut och skrida till handling är en sak, att komma till rätt beslut och verkställa det är en annan.

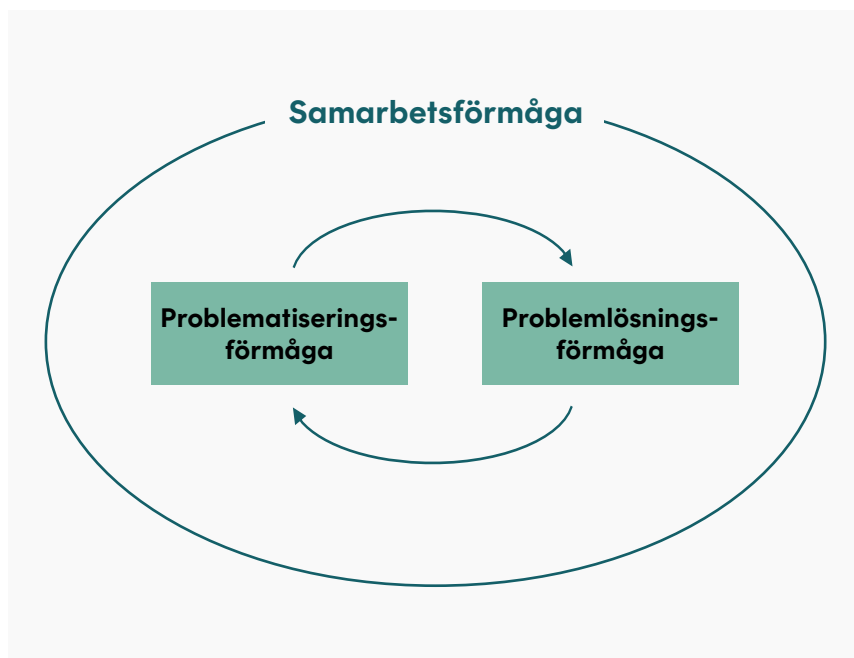
Centralt för att stärka besluts- och handlingskraft

Sammanfattningsvis, utifrån urvalet av besluts- och handlingslitteratur, framträder åtminstone tre samverkande faktorer som centrala för att besluts- och handlingskraft skall utvecklas och stärkas:

- › problematiseringsförmåga,
- › problemlösningssförmåga och
- › samarbetsförmåga.

Tillsammans definierar dessa faktorer studiens inledande förståelse för kommuners och regioners organisatoriska förmåga för lärande och anpassning.

Figur 2: Studiens initiala referensram



Problematiseringsförmågan är en distinkt yttring av en organisations förmåga att angripa verksamhetens verkliga utmaningar och inte bara symptom.

Problemlösningförmågan är en följd av problematiseringsförmågan då en genuin och grundlig problematisering skapar bättre förutsättningar för bestående och fungerande lösningar än vad en ytlig och svepande problembeskrivning kan göra. Med den logiken går det också att observera en organisations problematiseringsförmåga genom att analysera hur lösningarna ser ut.

Samarbetsförmågan handlar om hur tillgängliga resurser och förmågor kombineras, vilket resulterar i rutiner för samarbete. De känns igen genom fungerande dialog och samspel mellan olika delar av organisationen, såväl den politiska som förvaltningsdelen. Samarbetsförmågan är i sin tur grundförutsättningen för att kunna identifiera och komma överens om vad som är problemet och, därmed, hur det bör lösas.

I vilken mån och på vilket sätt dessa faktorer kan ta sig uttryck beskrivs och diskuteras utförligt i rapportens två kommande kapitel. De flesta, om inte alla uttrycksformerna förekommer inom ramen för studerade organisationers formella och informella lednings- och styrsystem. Hur förmågan till problematisering, problemlösning och samarbete tar sig uttryck diskuteras därför löpande i dessa två kapitel i skenet av de lednings- och styrsystem som lyfts fram av de intervjuade.



Vad beslutskraft är och kan vara

Budgetbeslut är beslut som bygger på tidigare budgetbeslut

”Jag gillar verkligen att fatta beslut, men tror besluten blir bättre om vi verkligen vänder och vrider på det”.

– Oppositionsråd

Den institutionella inramningen av kommunala och regionala verksamheter medför att dessa kan betraktas som en vital och ständigt pågående angelägenhet inom ramen för den svenska välfärden. En grundbult som inte försvinner över en natt, eller ens under en över-skådlig framtid. Ansvarsstrukturer kan förändras och ansvar kan tillkomma, avvecklas eller flyttas mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen, men stora delar av verksamheterna består.

Åtminstone allt sedan 1861–62 års kommunalförfattningar har beslut och handlingar gestaltat och omgestaltat de kommunala och regionala verksamheter som finns idag. Ett sätt att illustrera denna successiva omvandling är med hjälp av klassisk budgetteori²³.

Not. 23 Se till exempel Wildavsky (1978).

Enligt denna handlar budget om beslutsfattande, att överväga och välja vad som skall prioriteras givet tillgängliga ekonomiska resurser. Budgeten ses som en extra ordinär och komplicerad beslutsprocess, stundtals tangerande till att vara komplex (betänk kommuners och regioners omfattande och varierande verksamheter), varför beslutsfattarna behöver förenklingar. Dessa tar sig två huvudsakliga uttryck.

Den ena förenklingen möter behovet av att använda ackumulerad kunskap och den andra möter behovet av att göra budgetbeslutet överskådligt och begripligt. Den ackumulerade kunskapen tar man hänsyn till genom att utgå från föregående års budget. Allt enligt devisen "har behov funnits eller händelser skett tidigare är sannolikheten stor att behovet kvarstår och händelserna sker även nästa år". Överskådligheten löses genom att endast förändringar på marginalen diskuteras utifrån föregående års budget. Sammantaget resulterar detta i att årets budget baseras på föregående års med marginella variationer.

Det finns ett antal fördelar med detta beslutsförfarande. Budgetbeslutet har en tydlig och stabil utgångspunkt som gör beslutet enklare och mer tidseffektivt, trots att det får betraktas som extraordinärt och komplicerat. Beslutet utgår från det som man vet har hänt. Risker för konflikter minimeras så länge man gör det man tidigare varit överens om att man skall göra och inte heller vänder på alla stenar i budgeten. Baksidan är att det bara är förändring på marginalen som diskuteras, där historiska utfall tar mer plats än framåtriktade politiska ambitioner. Kraft och tid för mer genomgripande prioriteringsförändringar får inte heller plats i den utsträckning som det ibland kan behövas. Förståelsen för hur olika beslut över tid hänger ihop riskerar också att bli mer och mer fragmenterad och svåröverskådlig.

I grova drag stämmer också denna budgetteori med den dominerande bilden över hur fullmäktigeförsamlingarna i föreliggande studie fattar sina budgetbeslut för kommunen eller regionen som helhet.

Beslut för kommande generationer baseras på beslut och handlingar som nuvarande tar del av och dåvarande generationer tagit del av. I vilken mån nuvarande beslutsfattare i detta hänseende kommer att uppfattas som goda anfäder av kommande generationer är en fråga som kontinuerligt söker ett svar. Ett illustrativt exempel på denna fråga är om de nya sjukhusstrukturer som två av studiens regioner beslutat om även kommer att möta kommande generationers behov om 70 till 80 år.

De intervjuade politikerna gav dock återkommande uttryck för viss frustration över att budgetens dominerande logik begränsade den politiska diskussionen till att endast beröra marginella förändringar på toppen av den samlade budgetstapeln. Frustrationen tog sig lite olika uttryck. Några politiker uttryckte det så här:

“Vi bråkar alldeles för lite. De som lyssnar på vår budgetdebatt undrar nog vad skiljelinjerna ligger någonstans.”

“Jag vill jobba med miljarderna, inte med miljonerna.”

“Det är inte där (i miljonerna) du gör skillnad. Det gör du i det stora (miljarderna).”

Budgetens inneboende konfliktminimerande funktion och utgångspunkt i redan fattade beslut krockar onekligen med politiska framtidsvisioner. Studiens politiker gav också uttryck för att budgetens omfattande storlek i sig var ett problem och för flera politiker, inte minst fritidspolitiker, stundtals omöjlig att greppa. Och förstås inte helheten söker man sig till de mer konkreta delarna i helheten som är lättare att förstå; detaljerna. Och när detaljerna diskuteras landar de då vanligtvis i det som förvaltningen menar är deras ansvar, dvs hur:et.

Störst variation avseende budgetens process och struktur återfinns i studiens olika förvaltningsorganisationer. Som en regiondirektör uttryckte det; *“Det finns alltid händelser att hantera”*. Händelser, eller problem, som inte var medberäknade i innevarande budgetbeslut men som ändå behövde hanteras i den löpande verksamheten.

Dialogen som förs kring budgetfrågorna kan dock variera och här vilar en annan dimension av samarbete och ömsesidig respekt för vilka problem andra delar av organisationen står inför. En kommunföreträdare beskrev hur kommunens budget under många år varit en sak för ekonomichefen, som bakom stängd dörr och på rent schablonmässiga och nyckeltalsbaserade utgångspunkter allokerade tillgängliga resurser till kommunens olika verksamheter. Någon dialog förekom inte.

En mer ambitiös variant på samma tema är att starta från en administrativ fördelning och därefter låta politiken besluta. Ett exempel är en kommun där politiken (majoritet och opposition) enats om att använda standardkostnader (prislappsmodellen) som start för budgetarbetet. En första budgetmässig fördelning görs enligt schablonerna och sedan är det upp till politiken att fatta vad som beskrivs som politiska beslut för att eventuellt välja en annan fördelning. Uppfattningen är att det har givit "otroliga resultat". Förutom att ge kontroll över ekonomin så skapar det struktur kring budgeten och vad som ska och inte ska beslutas om. Det blir tydligt vilka prioriteringar som framhålls och då kan dessa diskuteras. Sammantaget ger det en effektivare process. En reflektion som dock nämns i sammanhanget gäller att när de stora prioriteringarna gjorts (via standardkostnader) är det enbart en mindre andel av budgeten som diskuteras mer intensivt, och att det kan vara "nästan småsummor" som politiska skiljelinjer handlar om.

Ett sätt för politiken att hålla sig till de stora frågorna, och inte fastna i småsaker, är att arbeta med fördelning i ramar och därefter förlita sig på nämnder och tjänstepersoner. I en kommun var denna process tydlig. När budgetramen var fastställd fick förvaltningscheferna, under ordnade former, diskutera och reda ut om fördelningen behövde förändras. Vem ska få mindre för att någon ska få mer?

Beslut som består

Beslutsfattande är en process

”Styr man i minoritet kan det kosta ganska många x miljoner att få igenom en budget.”

– Direktör

Att fatta beslut är att bestämma och en vanlig föreställning om vem som bestämmer handlar om en eller flera individer med starkt mandat. Vad som framkommer i våra samtal med kommun- och regionföreträdare är att beslutens kvalitet och kraft i stor utsträckning också påverkas av de processer och samarbeten som har odlats och etablerats. Hur det sker är ofta ett resultat av en längre process där samspelet växer fram. Och detta sker både formellt och informellt.

Beslutskraft stärks när det finns tydliga beslutsprocesser, ett nyanserat politiskt klimat, stabila majoritetsstyren och förankring i breda samarbeten som gärna sträcker sig över flera mandatperioder. Detta framgår tydligt i flera exempel, där ett majoritetsstyre beskrivs som lättare att hantera och att diskussionerna i en tydlig majoritet inte behöver bli utdragna och osäkra.

Den parlamentariska kartan i kommuner och regioner förändras emellertid vanligtvis mellan varje mandatperiod. Lokala partier kan tillkomma eller tyna bort och andra partier kan få växande eller minskande väljarstöd. De senaste tio åren har blocköverskridande majoriteter ökat i antal²⁴. Efter valet 2022 etablerades det till exempel 57 styrande koalitioner med S och M styren i kommuner. Några motiv till detta handlar om att skapa just stabilitet, förbättrad handlingskraft samt tydlig majoritet, då inte minst negativa erfarenheter av andra tidigare koalitionslösningar fanns med i vågskålen²⁵.

Not. 24 Wänström (2024).

Not. 25 Wänström (2024).

I ett läge där sakpolitik och ideologi kan skava blir det centralt att som en politiker lyfte fram;

“Komma överens om vad vi inte är överens om”.

I samma anda uttryckte en annan politiker att:

“Saker de inte var överens fick de samtala om för att landa i en lösning där alla var glada”.

När de politiska överenskommelserna är på plats och de politiska posterna fördelats handlar det också om att börja jobba tillsammans under mandatperioden. *“Att bygga laget”* som en politiker uttryckte det. Regelbundna möten krävs, bland annat för att gå igenom dagordningarna till de olika presidierna och ventilerade ärenden där de kanske tycker lite olika, eller där de tror att oppositionen kan tycka annorlunda. Sakpolitiken behöver nötas och blötas med eventuella ideologiska skiljelinjer till dess att de kan enas om en väg framåt.

I fatet ligger hela tiden en medvetenhet om att drivs någon parti-ideologisk fråga för hårt av någon part riskerar samarbetet att fallera. En av studiens politiker uttryckte det som att det gäller ha högt i tak att *“kunna säga vad man tycker och inte sopa problem under mattan”*, men också ha tillit och respekt till varandra. Beslut som styret vill ta, men som kan vara på tvären vad en av partigrupperna tycker, kan till exempel få behöva ta lite extra tid då det behöver förankras i berörd partigrupp. Eller som en politiker sa;

“Sedan är det ju politik. Det är förhandlingar. Det är så vi jobbar”.

– Regionråd

Betydelsen av politiska överenskommelser

I både kommuner och regioner betonas vikten av att det finns en politisk överenskommelse inför en mandatperiod. Den behöver vara tydlig kring vad den innehåller och avser. Och från såväl politiska företrädare som tjänstepersoner har det betonats att överenskommelsen behöver vara formaliserad i termer av ett avtal mellan partierna i den styrande majoriteten. Erfarenheterna indikerar att ett sådant avtal utgör en stabil grund för politisk beslutskraft, både på kort och lång sikt. Tydliga processer och stabila samarbeten möjliggör inte bara beslut i majoritet, utan kan också bidra till en lättare och tydligare implementering av besluten.

En politisk överenskommelse om vägval ger en tydlighet kring vad som ska göras. Tydligheten ger ett fokus att agera kring, anger en prioritering. Därav följer att det som inte anges därmed inte är prioriterat. Så länge förutsättningarna är stabila fungerar detta väl men om det uppstår behov av förändringar och omprioriteringar så prövas samarbetet. Att ändra i överenskommelsen kan vara svårt och riskera samarbetet. Beslutsfattande inom överenskommelsen kan vara kraftfullt och tydligt men när det “dyker upp saker” ligger de utanför. För att inte riskera styret är det då lockande att avstå från att ta upp och besluta i frågor. Flera intervjuade, såväl politiker om tjänstepersoner, menar att förmågan att “ta i frågorna” är viktig. Och att det finns en risk att ta de små kortsiktiga besluten för att visa sig kapabel. Medan de större och mer långsiktiga (ännu inte akuta) frågorna skjuts på framtiden med följderna att de kan bli svårare att hantera när de blir akuta.

En kommundirektör menade att *“minoritetsstyre kan vara svårt”*. Inom direktörens styre försöker alla enas så gott det går och agera utifrån det. För att få ihop det blir de *“tuffa frågorna satta på paus tills vidare för det gäller att hålla ihop och inte krångla till det.”* I kommuner med oklara majoriteter riskerar detta att leda till långbänkar kring vissa beslut med mer eller mindre påtagliga framtida konsekvenser. Detta skapar otydligheter gentemot förvaltningen och

genererar stora mängder merarbete. När kommunen gick från minoritetsstyre till majoritetsstyre fanns det enligt samma kommundirektör förhoppningar om en tydligare politisk styrning. Direktören uttryckte detta som:

”Va skönt. Nu kan de bestämma om riktningen.”

Men problematiken med långbänkar och otydligheter visade sig finnas kvar. Formen hade emellertid ändrats och det blev andra otydligheter enligt kommundirektören:

”Men då blir det ju istället de här interna förhandlingarna inom ett styre där man ännu inte kunnat hålla ihop. Man kanske inte har någon gemensam röd tråd, man har ju inte gått till val ihop och man har olika versioner av kommunens utveckling. Det enda man är överens om är att vi ska styra.”

Även om det utåt sett framstår som ett starkt styre så kan utfallet/överenskommelsen bli spretig utan en tydlig röd tråd. Då kan det vara svårt att fatta beslut och att de beslut som fattas också skapar mening i praktiken.

I de fall det finns en stabil majoritet som dessutom varit stabil över många år framställs det som lättare för majoriteten att agera, både avseende beslut och handling. Majoriteten är oftast överens om vad som ska göras och förvaltningsorganisationen har över tid lärt sig hur den politiska majoriteten tänker och vad de vill ha för underlag, något som snabbar på utredningsprocessen. Omvänt kan oppositionen uppleva att det i dessa kommuner är svårt att få förvaltningen att ta fram de underlag som behövs när de vill utreda andra alternativ. En intervjuperson uttryckte det på följande vis:

”Kommunallagen är otroligt svag i att skydda tjänstepersonerna i att själv bereda ärenden. Det är viktigt med tydliga streck mellan förvaltningsorganisationen och politiken. Tjänstepersonerna blir utsatta för väldigt hårt tryck.”

Opposition för beslutskraft

Få in flera perspektiv och förutsättningar för kontinuitet

Ett öppet samtalsklimat, ömsesidig respekt och delaktighet för oppositionen framstår som viktiga faktorer för att skapa ett gott samarbetsklimat och stabila processer enligt studiens intervjuer. Oppositionen har rätt till, och behöver få, samma information och förutsättningar som den styrande majoriteten för att kunna fullgöra sin funktion i lokaldemokratien.

En utgångspunkt måste ju vara att de beslut som fattas och de handlingar som vidtas vilar på demokratisk grund. En fråga som lyftes i studiens intervjuer är att det finns en risk med långvariga majoriteter i meningen att de tenderar att utestänga den politiska oppositionen. Tjänstepersoner ställs till begränsat förfogande för utredningar och allt beslutsunderlag kommer inte alltid dem till handa. Ett annat problem som kan uppstå är att tjänstepersonerna inte vågar utreda alla alternativ och dess konsekvenser eftersom de vet att det inte kommer att tas emot väl av den styrande majoriteten, något som riskerar att skapa en tystnadskultur. En av de intervjuade uttryckte det på följande vis:

“Långa styren tappar demokratiaspekter då de tycker att vi inte ska lägga ned så mycket tid på att svara på motioner.”

Det påverkar direkt hur väl oppositionspolitikerna kan formuleras och bedrivs. Utöver rena demokratiskäl – en skarp opposition är en fundamental balanserande kraft i det demokratiska beslutsfattandet – så finns det också ett rent instrumentellt skäl till att vara generös med information och tillgång till kommunens tjänstepersoner: det förbättrar kontinuiteten i det politiska arbetet. En opposition som tar över makten efter ett val ska rimligtvis inte behöva börja på noll.

En kommundirektör uttryckte det som att:

“Jag ser min uppgift som att se till att båda sidor får den information de efterfrågar, och att inte vara partisk.”

“Och vill de diskutera något förslag de vill lägga så kan de alltid bolla med oss.”

Den politiska spelplanens formering

För att den politiska spelplanen ska hållas någorlunda jämn även för oppositionspartier krävs att politiker från både majoritet och opposition visar varandra ömsesidig respekt. Så gott som alla intervjupersoner vittnar om hur normal respekt för varandra har stor inverkan på den politiska processen, där laddade frågor och ibland diametralt motsatta uppfattningar många gånger skärper känslor och tonläge. En kommundirektör berättade hur det i en annan kommun han verkat i präglades av en hård uppdelning mellan majoritet och opposition – vid möten fikade man i separata rum och informella samtal lyste med sin frånvaro. Samme direktör kunde med inlevelse illustrera hur hans nuvarande arbetsplats tvärtom kännetecknas av det omvända. Som exempel berättar han att inför budgetberedningen så får alla partier samma information vid samma tillfälle. Spelplanen är öppen och jämn. Ett annat oppositionsråd som var ny på posten menade att när hen tillträdde inte fick fråga tjänstemännen i faktafrågor eftersom den dåvarande kommundirektören menade att den frågan måste gå genom kommundirektören.

Hur den politiska spelplanen mellan styret och opposition över tid formeras varierar med andra ord och kan ha väldigt många olika orsaker. Allt från personliga och erfarenhetskopplade aspekter till att beteende och förhållanden mellan styre och opposition så att säga sitter i beslutsrummens väggar. En oppositionspolitiker menade att:

“För mig har det varit otroligt viktigt att vi tar oppositionens rollen på allvar. Att vi visar på ett alternativ. Det är vårt jobb. Att vara en liten sten i skon till de som styr. Det ska aldrig vara bekvämt och styra. Det ska aldrig vara helt bekvämt att ha makt och medborgare ska ha ett alternativ att välja om de tycker att de som styr inte gör det tillräckligt bra.”

En KSO menade att:

“Det är viktigt att kunna ha en informell dialog med oppositionen för att stämma av saker.”

Innan ett beslut kan tas krävs förankring och förståelse. Det kan gälla både ordningen på olika beslut och när de kan tas. En central komponent i detta är att ha en informell dialog med oppositionsrådet. Det måste finnas en respekt för varandra så kommunalrådet kan få en känsla för vad oppositionen tycker och hur de ser på saker. Det kan ju reducera vissa konflikter och skapa förutsättningar för samsyn inom områden.

“Och så tar det kanske bort en del stök kring budgeten.”

– KSO

“Min grundhållning där är ju att demokratin är viktigare än mitt egenintresse så det ska gå rätt till. Hen (oppositionsrådet) ska kunna göra sitt jobb annars så går det ju ut över demokratin. Sen är det en annan grej också. Ju mer insatta oppositionen är desto större sannolikhet att de faktiskt är med oss. De största problemen uppstår när dom känner att de inte har inblick eller att de inte förstår saken så som jag förstår den eller som tjänstemännen förstår den.”

– KSO

I studiens intervjuer framkommer det med andra ord att det förefaller vara betydelsefullt att kunna enas om ytor där man hittar samförstånd och det inte behöver vara konflikter. Då tar det mindre kraft att enas i de delarna så att kraften i stället kan läggas på det som skiljer och som behöver debatteras.

Skillnad mellan små och stora beslut

Vad som är ett "stort" eller "litet" politiskt beslut är inte självklart. Det kan handla om beslutets konsekvenser, men också om vilket perspektiv som anläggs och vilken betydelse problemet ges som beslutet skall lösa. Beslut om en mindre budgetjustering på övergripande nivå kan till exempel få stora konsekvenser för enskilda delverksamheter eller enskilda invånare. Likaså kan beslut om en ny vägsträckning för att till exempel skydda ett område med hög biologisk mångfald uppfattas som betydelsefullt av vissa partier, medan det för andra partier inte är lika angeläget. Vidare kan vissa beslut, där alla partier är eniga, väcka invånares engagemang och motstånd och därmed ändra skepnad från problemlösande beslut till problemskapande beslut som söker en lösning.

De så kallade "långbänkarna" som respondenterna lyfte var vanligtvis av större strukturell eller/och ekonomisk karaktär. De flesta långbänkar, där beslutskraft och handlingskraft kunde variera och sträcka sig över längre tidsperioder, hade med andra ord sin hemvist i investeringsbudgeten. I grova drag kan trögheten i dessa långbänkar kopplas till investeringsvolymen i sig och dess långsiktiga konsekvenser, ekonomiskt såväl som verksamhetsmässigt.

Ett investeringsbeslut på till exempel ett antal miljarder eller flera 100 miljoner som under överskådlig tid definierar en viss verksamhetsstruktur kan kräva flera år av förberedande arbete. Välgrundade beslutsunderlag skall tas fram och diskuteras i olika fora. Det samma gäller för de förslag som dessa processer resulterar i. Frikopplat från volymen i sig men ändå nära kopplad, fanns den politiska beslutsprocessens inneboende trögheter.

Större investeringsbeslut tas företräddelsevis med en stark majoritet i ryggen, helst blocköverskridande. Stabiliteten och osäkerheterna i den politiska uthålligheten kan å ena sidan vara betydande såväl inom en mandatperiod som över mandatperioder, enligt studiens kommun och regionföreträdare. Men i de fall som nya politiska koalitioner bildas för att etablera ett styre kunde å andra sidan långbänkar som enskilda partier drivit under flera år lösas upp.

I materialet gavs många exempel på långbänkar och det fanns också en samsyn från både politiker och tjänstepersoner om att det är olyckligt för verksamheten. Inte sällan gäller det stora beslut med långsiktiga konsekvenser. Dels tar det vanligen lång tid att genomföra insatsen, dels kommer utfallet av investeringen att få stor betydelse under lång tid framöver. Inom studiens regioner var förändrad sjukhusstruktur och förändringen till en mer nära vård vanliga exempel på pågående eller avslutade långbänkar. På kommunsidan var det större strukturella beslut som ofta kom i fokus. Det kan då handla om att lägga ner något som till exempel skola eller vårdboende, eller investera i något framåt där det rådde delade meningar om behovet/utformningen av satsningar på till exempel fysisk miljö/infrastruktur.

Även om många beslut som handlar om långbänk ofta är ”stora” beslut finns det också exempel på andra mer principiella beslut som hamnar i långbänk. Ett exempel är hemtjänsten i en kommun där den stora frågan har varit hur man kan skapa en hemtjänst som erbjuder en effektiv verksamhet med hög kvalitet samtidigt som brukaren har någon form av valfrihet. Här finns skiljelinjer inte bara mellan de olika politiska partierna utan också mellan tjänstepersonerna och politikerna. Skiljelinjerna går mellan huruvida man ska ha privat eller offentlig regi samt om det skall vara LOV eller LOU.

Tajmning – när beslut skall tas och inte tas

Den övergripande bilden från intervjuerna var att kommunerna och regionerna hade en tydlig struktur för hur beslut skulle fattas. Underlag tas fram och förslag diskuteras innan beslut kan fattas. Att det finns en beslutsagenda med en angiven procedur gör att inget steg hoppas över och besluten blir välgrundade. Både politiker och tjänstepersoner menar dock att dessa strukturer för beslut prövas allt mer. Förändringar i omvärlden sker allt snabbare och sociala medier skyndar på detta och bidrar till spridning. Det skapar en ryckighet i planering och beslutsfattande.

“Vi kan ha jobbat med en fråga i månader och plötsligt är det en annan ‘skitsak’ som är i fokus.”

– Kommundirektör

En kommundirektör nämner att det pågick ett omfattande utredningsarbete kring byggande av äldreboende och ett antal investeringar i infrastruktur. Ärenden skulle inför presentation för politiken. En dag publicerades ett inlägg om en katt som fastnat högt upp i ett träd i sociala medier. Tråden väckte stor uppmärksamhet och snabbt kom krav på att räddningstjänsten skulle rycka ut och bistå. Första svaret från räddningstjänsten var att det inte låg inom deras ansvar och att de hade andra saker att göra. Detta skapade snabbt en lavin av inlägg med frågor, påståenden och ifrågasättanden av karaktären “Vad gör räddningstjänsten egentligen?” “Brinner det någonstans idag?”

“Plötsligt” blev det en bevakad uppgift för förvaltningen att ta fram uppgifter och svara på frågor. Så småningom plockades katten ner och stormen la sig. Men i efterhand konstaterades att denna lilla incident gav upphov till en stor mängd arbete, som gjorde att man tappade kraft i de långsiktiga frågor man arbetade med. I en mindre kommun är det ganska få individer som arbetar i den centrala ledningen och därmed blir man känslig när denna typ av saker händer.

Ett effektivt beslutsfattande kräver en tydlig agenda, och kontroll över den. Incidenter av detta slag som "katten i trädet" illustrerar gör att agendan sätts någon annanstans och det blir svårt att bereda och fatta beslut i rätt ordning.

Tajmning är viktigt när det gäller när beslut ska tas upp för omröstning. Det gäller att se till så att en majoritet är säkrad innan förslag lyfts för omröstning. En kommunpolitiker uttryckte det som att "*man måste hela tiden räkna näsor*" och det gör man genom att omge sig med majoritetskamrater som man vet tänker som man själv gör och där man initialt kan testa frågan. Om man får en positiv respons på förslaget har man också säkerställt en majoritet i KSAU. Först därefter samlar man nämndsordförandena och presenterar förslaget och säkerställer majoritet i KS. Har man väl majoritet i KS har man också majoritet i KF. Först då kan man gå till omröstning.

En annan aspekt kring tajmning indikerar att det kan finnas fördelar med att låta det ta tid att formera en majoritet. Antalet parter i ett styre och tidigare erfarenheter av att styra tillsammans påverkar hur snabbt det går att bilda styre och forma en överenskommelse. Ofta vill parterna få till denna så snabbt som möjligt för att komma igång. Det har noterats att ambitionen att komma till skott kan ske på bekostnad av precision i avtalet. Viljan att kunna bilda ett styre kan innebära att man "sparar frågor till senare". Erfarenheterna från intervjuerna är dock att utrymmet att komma överens är som störst i början av mandatperioden, och sedan minskar det ju mer nästa val närmar sig. Ska det tas stora/besvärliga beslut är möjligheten till framgång således störst inledningsvis. Att skjuta på saker till senare innebär enbart en ökad sannolikhet att frågan inte blir hanterad alls.

Respekt för olika beslutsperspektiv

”Vi måste bjuda in varandra i sina respektive världar. Våga berätta för varandra vad som är svårt.”

– Direktör

”Det gäller att mötas (politik och förvaltning). Ingen av oss känner den andra helt fullt ut”.

– Oppositionsråd

”Att bygga ett lag handlar om förtroende och tillit och att jag som ledare måste vara öppen och ärlig. Visa att jag menar det jag säger och visa på mina svagheter och be om hjälp. Om jag vågar göra detta på riktigt då vågar också andra göra det.”

– Ordförande

Respekt och förståelse för att politik och förvaltning kan ha olika ingångar på problem och att det ibland kan vara svårt för parterna att förstå dessa olika ingångar, var ett återkommande tema i studiens intervjuer. Betydelsen av att etablera fungerande relationer återkom respondenterna ofta till. Detta gällde inte minst mellan RSO/KSO och direktör. För att samspelet skall fungera kräver det att ordförande och direktör har mod och utrymme att också kunna erkänna fel och brister för varandra, förutom att tydliggöra sina roller inför varandra och ha ständigt öppna informationskanaler²⁶.

Ett kommunalråd konstaterade bestämt att beslutskraft handlar om tre saker: *”relationer, relationer och relationer”*. Särskilt i mindre kommuner är personliga relationer, förtroende och samarbetsvilja avgörande för både beslutskraft och handlingskraft. *”Det är som att leva i ett äktenskap som man måste vårda och jobba med hela tiden”*.

Not. 26 Mer hur denna etablering kan gå till återfinns i SKR 2017.

Även om anställda tjänstepersoner har sina uppgifter och de förtroendevalda politikerna har andra uppgifter, så är den övergripande uppgiften densamma – att på demokratisk grund verka för kommuninvånarnas bästa.

En annan intervjuperson pekade på samma sak, snarlikt uttryckt, att *”i en liten kommun handlar det väldigt mycket om personliga relationer, det krävs personliga samtal för att komma fram till beslut”*.

Ett annat sätt att uttrycka detta på är att beskriva det politiska fotarbetet som ett sätt att både formellt och informellt bereda frågorna innan de kommer upp som beslutsärenden i en beslutande församling. En KSO berättade hur hen har etablerat en princip där frågor som kommer upp oberoende på sittande möte per automatik får avslag. Över tid, menar KSO, har de fått till stånd en förändrad politisk kultur där många enskilda synpunkter och perspektiv tillåts påverka hur det slutliga förslaget utformas. En ytterligare aspekt av det politiska fotarbetet, från samme KSO, är att de här beredande samtalen bäst förs enskilt. I grupp blir det mycket svårare att förhålla sig öppet till olika tankar och kompromisser än om man kan resonera öppet utan att personer i grupp dömer varandra för att överhuvudtaget diskutera olika möjligheter. Bland intervjusvaren förekommer till exempel flera vittnesmål om att kompromisser mellan majoritet och opposition kan vara vanskliga – i synnerhet inom socialdemokratis starka tradition av arbetarkommuner och medlemsinflytande kan det vara svårt att öppet närma sig sina politiska motståndare.

I en mindre kommun noterade kommundirektören att hen ville anställa generalister. Orsaken var att i en liten kommun finns det en begränsad mängd individer som kan ta fram underlag till politiken för det finns inte volym/kapacitet att hålla sig med specialister. Givet ambitionerna att göra saker på rätt sätt behöver frågor beredas. När det, som det varit de senaste åren, rått stor turbulens i omvärlden blir det många frågor av olika karaktär att hantera.

Direktören beskriver situationen på följande sätt:

“Jag tänker att de [politikerna] borde ju reagera när samma tjänsteman föredrar sitt fjärde ärende på samma möte, och att de [fyra] ligger inom helt olika områden.”

Att politiken behöver underlag är rimligt. Dock är frågan hur man kan prioritera insatserna i förvaltningen så att de används rätt, och i vilken utsträckning detta är en fråga som politiken beaktar.

“Tbland kan det nog gå lite långsamt för att vi har så många ärenden att hantera samtidigt”.

Det anses rimligt att politiken behöver fakta och underlag. Men det kräver ett aktivt samspel mellan KSO/RSO och direktör så att ärenden och resurser prioriteras så det fungerar så väl som möjligt.

Perspektiv på problemdefinition nödvändig

“Politisk finns det en press många gånger att fatta besluten. Att direkt kunna ha en åsikt i en situation där allt är en grå sörja och man behöver väldigt många olika personers perspektiv.”

Citatet ovan är från en oppositionspolitiker och belyser den stundtals utmanande beslutssituation som ledande politiker befinner sig i. Det är inte bara svåra problem som ventileras för beslut, utan situationen som sådan kan också skapa social press att kanske fatta överilade beslut. Det kan vara svårt att backa vid sittande presidium. Förväntan är att man där och då skall vara beslutsför och även visa handlingskraft. Innerst inne kan en känsla gnaga att man borde förankra och diskutera med sin partigrupp för att inför nästa möte kunna säga att man har hela sin grupp med sig.

Överlag var intervjuade politiker nöjda med de beslutsunderlag som deras förvaltningen tog fram. De var också överens om att problem och alternativa lösningar också mådde gott av att diskuteras med förvaltningen innan beslut fattades. Även om politiken ibland kunde ha en tendens att springa lite snabbare än förvaltningen.

“Jag tycker att organisationen gör ett jättebra arbete med att försöka (få oss att förstå). Vi gör inte ett så bra jobb att förstå. Vi springer lite för fort hela tiden.”

– Oppositionsråd

“Det sämsta man kan göra är att hitta på egna idéer”, innan det har landat hos tjänstepersonerna. Det gäller i stället att vrida och vända på sakerna i dialog med dem, då blir det guld.”

– Oppositionsråd

Att kunna enas om ett problem för att kunna lösa det är naturligtvis centralt. Att blunda för det eller inte ha ork att tydliggöra det skulle kunna vara alternativa sätt att förhålla sig till problemet men som inte var vanligt förekommande i studiens material. En oppositionspolitiker uttryckte det på följande sätt:

“Man skall aldrig vara nöjd som politiker, då kan man gå hem.”

Oppositionsråd

En ordförande hade en annan vinkel på risken med att inte vilja se, eller undvika problem:

“Jag är en sådan person som inte gillar att gömma under mattan. Utan jag lyfter upp till ytan och så pratar vi om det. Hantera vi det så får alla komma med inspel och på det agerar vi.”

I intervjuerna framgår det också en tydlig strukturell skärpning i hur beslutsfattandet förväntas gå till, i så väl kommuner som regioner. Tydligheten i ansvarsskyldighet, transparens med mera stärks genom denna skärpning men den kan samtidigt begränsa det politiska utrymmet för att diskutera alternativa vägar framåt. En mer processorienterad politisk ansats i föreliggande material förefaller med andra ord ha fått ge vika för en mer beslutsorienterad ansats. En konsekvens av detta kan vara att problemdefinition och lösningar som hade behövt mer tid för diskussion och fler perspektiv inte får detta.

Samverkansbeslut på systemnivå

I samtalen med kommun- och regionföreträdare framkom många exempel på frågor och beslutsärenden som formellt ligger utanför det regionala och kommunala beslutsmandaten, men som berörde både den politiska sfären och olika delar av förvaltningsorganisationen. Frågorna kunde till exempel handla om arbetsmarknad, kriminalitet, miljö, näringsliv, kommunikation och totalförsvaret och hade det gemensamt att de berörde flera olika beslutande offentliga organ. Beslut och frågor som bryter organisatoriska gränser och snarare ligger på en systemnivå förefaller också över tid bli allt vanligare²⁷.

I studien gavs exempel på såväl etablerade informella kontaktvägar och möten som mer formaliserade sådana. Det kunde handla om allt mellan att en regiondirektör lätt kunde ta upp telefonen och ringa en kommundirektör i sitt län och diskutera gemensamma angelägenheter till att en region och dess kommuner genomför gemensamma ledarskapsutbildningar för att samla och ena länet i specifika frågor.

I en av studiens kommuner gavs det explicita utsagor om att de gamla sätten att arbeta inte är lämpade för att möta framtidens utmaningar: *”Vi måste förändra vårt arbetssätt i framtiden, jobba som en helhet och inte i stuprör.”* Vad det handlar om är att inte låta snäva uppdragsbeskrivningar i förvaltningarna bestämma hur olika problem ska lösas. Ett illustrativt exempel från en av studiens intervjuer på detta temat var om hur en elevs problem i skolan kanske bäst löses i samarbete mellan skola, socialtjänst och näringslivsenheten – rotorsaken till elevens problem kan vara föräldrarnas arbetslöshet. Exemplet ställer stora krav på berörd kommuns förvaltningar att förändra både synsätt och rutiner på vad som är problemet och vad som är lösningen när något händer. Det gäller då inte bara att kom-

Not. 27 Mattisson och Ramberg (2015).

munens olika förvaltningar behöver samarbeta på nya sätt, utan även att kommunen behöver samarbeta med andra organisationer, kommunala, regionala, statliga, privata eller frivilliga. Ett ökat samarbete kan öka sannolikheten för att det verkliga, underliggande problemet kan lösas snarare än att en viss förvaltning får problemet på sitt bord på grund av ytliga och rutinmässiga problembeskrivningar.

Ett annat sätt att beskriva detta på är som en KSO uttryckte det till sina tjänstepersoner:

”Vi vill komma in i frågorna i ett tidigt skede. Kom inte till oss med en färdig produkt.”

I en del av studiens kommuner ses samverkan som avgörande för att kunna lösa de framtida utmaningar kommunerna står inför. En kommundirektör uttryckte det som att:

”Jag är ju en ivrig påhejare av det här med samverkan regionalt. Jag är övertygad om att det är vårt enda sätt att överleva som mellanstor/liten kommun.”

Uppföljning – en brygga mellan beslut och handling

Uppföljning av mål och beslut är avgörande för att veta och kunna säkerställa att beslut genomförs som tänkt. Även om uppföljning kan ses som en kritisk brygga mellan beslut och handling kan den stundtals upplevas eftersatt, särskilt för mindre prioriterade områden. Vanligt är att man har en ärendelogg och rutiner för uppföljning av olika beslut, men det varierar hur noggrant och konsekvent man bedriver uppföljning och återrapportering i studiens kommuner och regioner.

Det är mer angeläget att följa upp de större och politiskt viktiga besluten, men oavsett om det gäller större eller mindre beslut anses det vara till hjälp att ha indikatorer, dvs olika mätetal, till hjälp för att få information om olika beslut fått avsedda effekter. I en kommun poängterar en KSO att miljömålen är svårare att nå, dels för att de utmanar övriga verksamhetsmål, dels för att det ibland kan vara oklart vad som behöver göras för att nå dem. Även en del mål i skolan beskrivs på liknande sätt, det kan vara svårt att nå vissa effektmål bland eleverna om det samtidigt är knapert med nödvändiga resurser.

En kommundirektör pratade om hur man i kommunen jobbar med uppföljning och säger bland annat följande tre saker om hur det går till:

“Vi jobbar absolut för lite med uppföljning.”

“Vi har testat lite olika modeller för uppföljning det har inte riktigt funkat. Ingenting som har varit liksom klockrent.”

”... sammanträdena blir så informations- och uppföljningstygda att man tappar tiden för beslutande.”

Även om citaten kommer från en och samma person så representerar detta vad flera intervjupersoner sagt. Uppföljning uppfattas som angeläget och viktigt och många av nödvändiga system är på plats, men man har svårt att ge uppföljningen en fungerande arena för samtal och analys. Det är svårt att hitta formerna för hur det ska gå till på ett meningsfullt sätt. I vissa fall refereras det till olika program och system där olika markeringar görs kring beslutspunkter med mera. En annan person refererade till en förteckning i Excel där beslut skrivs upp, och färgmarkeras. En politiker menade att systemen är nog bra men det krävs att man har en egen uppfattning också:

“Jag går runt med mina egna listor jag, ... och följer upp.”

En kommundirektör beskriver hur politikerna tenderar att "ticka boxar" för att kunna säkerställa att det händer saker och sedan kunna visa det. Detta är självklart viktigt för att visa handlingskraft. Samtidigt finns det en dimension av lärande som då kommer i skymundan och i huvudsak hamnar på förvaltningen.

Det förefaller således inte finnas någon enhetlig praxis kring hur uppföljning bäst sker. Det uppfattas som angeläget men blir lätt för informationstungt och tappar sitt syfte. En kommundirektör menade att det är svårt. Blir det för fylligt eller för långt tappar politiken fokus och intresse. Samtidigt krävs att uppföljningen ges utrymme om det verkligen ska förmedlas en bild av vad som hänt. Att bjuda in en tjänsteperson några enstaka minuter för att berätta om utfallet av ett större eller komplicerat projekt blir förhållandevis tandlöst och fyller inte riktigt sitt syfte heller.

Sammantaget vad gäller uppföljning refererar intervjupersonerna till någon person eller något system som kommunen använder. Därutöver, och förmodligen viktigare, refereras till en mängd olika dialoger och mindre forum där möjligheter till uppföljning och diskussion finns.

Uppföljning är med andra ord central och en brygga mellan beslut och handling. Uppföljningens återkoppling ger beslutande politiker möjlighet att få kvitto på i vilken mån förvaltningen lyckats genomföra besluten samtidigt som den ger politiken möjlighet att kunna följa förvaltningens arbete. En väl fungerande uppföljning skapar också en struktur för att signalera vikt och prioritering och – ej att förglömma – att lära sig av de erfarenheter som görs när ett beslut omsätts till handling. Detta leder oss sammanfattningsvis in i nästa kapitel där handling och handlingskraft ges särskild uppmärksamhet.



Vad handlingskraft är och kan vara

En hierarkisk beslutslogik som skickar signaler

”Det jag tycker mig se i många kommuner och regioner är att man är beslutskraftig och man tar beslut men man får inte handlingskraften. Jag tror det baseras på att det är för långa avstånd mellan yttersta verksamheten som skall genomdriva besluten och vad man faktiskt beslutar, då får man inte riktigt följsamhet i besluten och rätt förutsättningar”.

– Direktör

”Måste bädda för att det inte blir viskleken”

– Direktör

Att fattade organisatoriska beslut får såväl direkta som indirekta handlingskonsekvenser i en organisation kan tyckas självklart och onödigt att poängtera. Lite beroende på hur organisationer är utformade och i vilket sammanhang och med vilket uppdrag de verkar kan emellertid dessa organisationers handlingskraft och sätt att styra variera. Handlingskraften i organisationer kan med andra ord “bero på” och är svår att avgränsa från vald organisationsform, verksamhetens sammanhang och syfte.

Utgångspunkten när handlingskraft diskuteras i detta kapitel är att den dominerande styrprincip som ramar in politiska beslut i kommuner och regioner är byråkrati. Byråkratier baseras på en hierarkisk beslutslogik, dvs överordnade nivåer fattar beslut som underordnade nivåer förväntas genomföra. Styrning sker via regler, beslutsdokument, anställningsavtal, delegationsordningar med mera och de politiska besluten signalerar en viljeyttring som skall genomföras.

Kraften i dessa signaler kan variera varför det också är i genomförandet som det svåra med att styra beteende i organisationer börjar. I teorin definieras detta som ett målkongruens problem, det vill säga att få alla de som berörs att arbeta mot realisering av fastställda mål. Viskleken riskerar hela tiden att förr eller senare göra sig gällande och urvattna eller omtolka politikens beslutssignaler så att utfallet av de gemensamma ansträngningarna inte leder till beslutets intentioner. En del menar att styra mot ett önskat organisatorisk beteende är så problematiskt att det närmast kan liknas vid en konstart, inte alla förunnat.

Det finns även situationer då budskap medvetet omtolkas av tjänstepersoner därför att de inte tycker att budskapet ligger i linje med deras egna målsättningar. Ett citat som är uttryck för detta är:

“Det finns tjänstemän som motarbetar förslag som till exempel att arbeta över förvaltningsgränserna”.

Ett annat illustrerande citat är:

“Tjänstemannaorganisationen är ju inte opolitiska fullt ut”

Att genomförandet underlättas av starka signaler är mycket tydligt i föreliggande studie. Många av de intervjuade återvände till pandemi-åren när de ombads illustrera exempel på besluts- och handlingskraft. I detta sammanhang ligger det emellertid också nära till hands att misstänka att signalkraften i kommunernas och regionernas formella lednings- och styrsystem fick hjälp av andra kraftfulla och förstärkande signalkällor. Byråkratins signalkraft fick med andra ord förstärkning av andra signalkällor och att denna sammantagna signalkraft medförde förändrat beteende i de flesta organisatoriska kapillärer. De flesta, om inte alla, hade förstått allvaret i pandemin och varför handling behövdes. Fattade beslut blev genomförda och det med kraft.

Signaler behöver skapa mening och incitament

Kraften i styrsignaler är med andra ord central för styrning, men inte tillräcklig. Signaler behöver också uppfattas som begripliga för de som berörs. Är signaler begripliga ges också förutsättningar för att de kan skapa mening i det sammanhang som de berörda av styrsignalerna verkar. Pandemins signaler är återigen ett bra exempel. Upplevs önskvärd handling som meningsfull är det också i flesta fall ett tillräckligt incitament för att också genomföra handlingen. Går signaler på tvärs mot vad som uppfattas ligga i linje med det enheter eller enskilda upplever som meningsskapande i det sammanhang de är verksamma blir det snabbt uppförsbacke. När dessa uppförsbackar gör sig påminda i form bristande incitament och medföljande svag handlingskraft är det möjligt att stärka signalkraftens förmåga till meningsskapande via olika former av bejakande incitament.

Principiellt finns det två vägar att gå, antingen väcka inre eller yttre incitament, eller en kombination av dem båda. Hur ansvarig chef arbetar med dessa två vägar har stor betydelse för beslutens genomslag. Exempel på yttre belöningar är ledighet, höjd lön eller en bonus i form av en extra ersättning givet att en viss insats genomförts. Alla

dessas yttre incitamentshöjande belöningar återfinns i kommuner och regioner, men vanligtvis inte i lika stor utsträckning och inte heller i någon mer utvecklad form jämfört med privat verksamhet. Inre incitament tar sin utgångspunkt i vad den enskilde upplever som inspirerande, till exempel tillfredsställelsen att arbeta med vad man själv anser är meningsfulla arbetsuppgifter.

Det skall också påpekas att finns det belöningssystem finns det också bestraffningssystem, i meningen att de som inte agerar efter fastställda kriterier blir utan belöning. Det finns också en risk för olika former av sociala bestraffningar i detta sammanhang. En anställd som av olika anledningar avstod eller inte nådde fram till fastställda kriterier kan till exempel efteråt på olika sätt uppleva sig negativt behandlad av sin chef eller sina kollegor.

Formaliserade system för att stärka handlingskraft och måluppfyllelse baserad på yttre belöningar kan vara mycket kraftfulla men är också delikata att utforma²⁸. Förutom att de kan leda till olika icke önskvärda konsekvenser som olika sociala bestraffningar, är frågor som vem som skall belönas, vad som skall belönas och hur kriterier och belöningar skall utformas problematiska att lösa på ett balanserat sätt.

Även om organisationer har formella belöningssystem kan enskilda medarbetare ändå uppleva arbetet de gör som ointressant, tråkigt, obekvämt eller för svårt. Det finns många förklaringar till detta. En lätt förkylning och dålig nattsömn kan räcka för bristande motivation. Forskning²⁹ visar också bland annat på hur människans hjärna blir stimulerad av saker som väcker nyfikenhet och till och med konserverar energi inför saker som inte väcker omedelbar nyfikenhet. Nyfikenhet tenderar också att minska över tid varför vissa återkommande arbetsinsatser tenderar att bli tråkiga att utföra.

Not. 28 Deci, Olafsen och Ryan (2017).

Not. 29 Se till exempel Falk (2023).

Signaler behöver översättas

De interna incitamenten till handling är ständigt närvarande i anställdas arbete. I vilken mån de triggas av de styrsignaler som politiska beslut skickar är emellertid inte självklart. Signalerna skall helst vara begripliga och meningsskapande i det sammanhang som de är tänkta att realiseras. Här har de formella ledning- och styrsystemens översättningsdimension³⁰, som chefer i huvudsak har ansvar för, men också medarbetare tillsammans, en viktig roll. Denna översättning fyller flera olika roller. Utifrån ett chefsperspektiv kan det till exempel handla om att filtrera beslut för att skydda den egna verksamheten, men också för att ta fram de delar i beslutet som berör enheten. Det handlar också om att transformera beslut så att de blir begripliga och meningsskapande för dem som berörs. Förklara muntligt, problematisera och sätta beslutet i ett begripligt sammanhang i olika samtal och möten som berörd chef har med sina medarbetare.

Vanligtvis existerar flera olika styrprinciper parallellt, eller i varierande grad, i olika delar av en organisation. De starka professionella värderingar och normer om hur beslut skall prioriteras som till exempel återfinns i läkaryrket, eller för den delen i ingenjör- och läraryrket, är till exempel en annan mer värderingsbaserad styrprincip som är vanligt förekommande i både kommuner och regioner.

I detta kapitel kretsar emellertid resonemang om handlingskraft huvudsakligen runt den byråkratiska och hierarkiska styr- och beslutslogiken. Det var också utifrån detta perspektiv som kommun- och regionsföreträdare pratade om handlingskraft.

”Man tror att det handlar väldigt mycket om att förvalta och leverera på det, men vad det handlar väldigt mycket om är att försöka på ett agilt sätt försöka anpassa verksamheten till de situationer man är i.”

– Regiondirektör

Not. 30 Ramberg (1997).

”Är ni beslutskraftiga? Ja ibland är vi det. Jag tror handlingskraften kommer när det blir relevanta beslut, när de berör anställdas vardag”.

– Regiondirektör

Som folkvalda, utan att nödvändigtvis ha kännedom om verksamheten, har styrande politiker en professionell förvaltningsledning som sitt närmaste och viktigast stöd för att genomföra fattade beslut. Uppdraget på förvaltningsledningen är att de skall kvalitets-säkra och utvecklingssäkra den byråkratiska spelplanen i akt att underlätta och införa de politiska besluten. I ledningens uppdrag gäller det både att ha mekanismer för att sända och följa upp signaler till sitt förfogande och mekanismer för att få signaler begripliga och meningsskapande där de är tänkta att göra skillnad. I vilken mån förvaltningsledningen lyckas med detta uppdrag har med andra ord påtaglig inverkan på handlingskraften. Vilka möjligheter och begränsningar byråkratin och en hierarkisk beslutslogik har i sitt sköte i detta sammanhang fördjupas inom respektive kapitelavsnitt.

Ödmjukhet inför spelets regler

Tydlighet och dialoger underlättar

Ett genomgående tema för samtalen med de ledande tjänstepersonerna i denna studie var en ödmjukhet och respekt för den egna organisationens utmanande styrförutsättningar. Organisatorisk storlek är bara en av många olika förutsättningar som kan göra implementering av beslut och realisering av beslutets intentioner i en politiskt styrd organisation inte bara lite besvärlig utan stundtals mycket besvärlig. Dessa utmanande styrförutsättningar är väl dokumenterat i forskning om ledning och organisation av offentlig verksamhet³¹.

Not. 31 Se till exempel Ramberg (2017).

En annan omständighet som kan skapa besvärliga styrsituationer är vilken bevakning av kommunen som föreligger från medias sida. Några kommuner befinner sig i radioskugga och behöver inte fundera så mycket över medias bevakning medan andra med aktiv lokalpress upplever en annan situation. En kommundirektör uttryckte det på följande sätt:

”Oppositionsrådet vill visa att de är ett oppositionsparti och på så sätt vinna röster. Lokaltidningen spelar här en stor roll då de är emot det vi gör.”

I sak kan detta handla om en relevant bevakning, men det upplevs av den styrande majoriteten som att media tar ställning i sin kritiska och granskande roll. I den aktuella kommunen har det lett till stora slitningar och minskat förtroende för politiken.

Det var också mycket påtagligt att i vilken mån ”viskleken” och dess signaleffekter kunde motas i grind, och därmed underlätta för de politiska styrsignalerna att slå rot på det sätt och den plats där det var tänkt, var något som studiens respondenter hade reflekterat mycket över. Att etablera och underhålla ett ömsesidigt förtroende till sin ordförande med kontinuerliga dialoger, när som, ansågs nästintill som A och O för att lyckas med sitt ansvar som ledande tjänsteperson.

Även om det inte är kristallklara skiljelinjer mellan politik och förvaltning så anses det viktigt att arbeta med att hålla isär dem. Det är skillnad på politik och verkställande. Tjänstepersoner behöver integritet för att ta fram fakta, evidens, kunskap och därefter presentera den. Och sen är det upp till politiken att tycka och besluta. Att jobba med rågången är centralt. Och då blir det också tydligare förutsättningar för att skapa handling. Förlägg fakta för politiken och invänta bedömning, men därefter kan man agera. Håll rollerna tydliga.

Inramningen för detta är en dialog, och när den fungerar skapas en möjlighet till ett ömsesidigt lärande om spelplanens samlade innehåll. Det vill säga vad är möjligt och vad är på gång politiskt respektive vad är möjligt och vad är på gång i förvaltningen.

”Man blir nästan lite som en kameleont, man anpassar sig lite och vet att vissa saker är no go att säga, men vi vet att det måste göras och då får vi liksom kringelikroka lite för att landa rätt.”

– Direktör

”I min roll får man aldrig glömma var man befinner sig. Det är klart att det finns minor, men jag upplever att det finns ett nätverk och system som gör att det är ganska lätt arbetat.”

– Direktör

“Men jag tänker att min roll är liksom att ena sidan är att vara översättaren däremellan, att kunna [...] översätta på ett enkelt, tydligt transparent [...] lugnt och förtroendeingivande sätt som gör att politiken känner att de är OK med att fatta det här beslutet. De måste känna sig trygga med att det finns någon som tar ansvaret som kan borga för att det här kommer att funka [...] att hålla i styrningen när det här går i ett genomförande skede. Jag bär ansvaret. Jag kommer att vara en tydlig uppföljare. Jag kommer se till att [...] kvaliteten hålls och jag kommer också vara transparent och säga, nu måste vi skruva om här och föra tillbaks det. Så jag tänker att min roll går åt två håll där.”

– Direktör

Förståelse för spelplanen påverkar handlingskraften

Känslan och förståelsen för vilka möjligheter och begränsningar den gemensamma spelplanen har, etableras över tid och i nära dialog mellan ordförande och direktör. En dialog som också baseras på insikten att spelplanen regelbundet, ibland snabbt, förändras.

Intervjuerna gav flera illustrationer på hur spelplanen påverkas av styrets sammansättning. Till exempel kan en svag och oenig politisk majoritet överföra en osäkerhet till berörd förvaltning. Om inte det politiska beslutet är klart och tydligt kommer genomförandet att präglas av samma otydlighet som i beslutet. Risken är att förvaltningen delvis tappar handlingskraft och kanske ställer sig frågan: Är det egentligen lönt att sätta igång med det här när det verkar som om det kan rivas upp när som helst? Eller, på liknande sätt, om tjänstepersonerna måste läsa flera gånger mellan raderna när ett beslutsprotokoll landar ner i förvaltningen. I situationer som denna prövas både den ömsesidiga relationen mellan ordförande och direktör och ödmjukheten och respekten för varandras olika styrförutsättningar. Exemplet illustrerar också hur tjänstepersonernas handlingskraft i beredningsfasen av ett ärende direkt kan påverka politikernas beslutskraft. Som berörd kommundirektör konstaterade i sammanhanget; *“Vi har faktiskt en uppgift att skickliggöra politikerna”*.

Spelplanen förändras också när nya partier träder in i styret. Den översättning som en direktör gav uttryck för i citatet ovan behöver ske på ett annorlunda sätt. Liksom kameleonten gör i nya miljöer behöver översättningen anpassas till en annan färg.

Den handlingskraft som återfinns på förvaltningens spelplan påverkas mycket av förvaltningens lednings- och styrsystem och hur dessa tillämpas. Att ha en uttalad styridé som politiken står bakom och som förvaltningen är trygga att arbeta utefter underlättar när det till exempel uppstår oklarheter. Ett ödmjukt förhållningsätt till

och insikt om att politikens värld, logik och språk kan skilja sig från de som jobbar i de olika verksamheterna och förväntas följa fattade beslut, kräver också att de politiska styrsignalerna översätts i olika steg. En direktör beskrev sitt arbete på följande sätt:

”Jag lägger ner rätt så mycket kraft tillsammans med mina kollegor på att omtolka, omvandla beslut, uppdrag, politisk inriktning så att det blir relevant för de som berörs. Det viktiga är att det händer, inte för att man älskar formuleringen i budgetdokumentet. Vi har olika triggers för våra professioner.”

– Direktör

Både regioner och kommuner är jämförelsevis stora organisationer med många chefsnivåer och anställda. De har dessutom ett omfattande och mångfacetterat utbud av olika verksamhetsinriktningar där synergier mellan verksamheter inte alltid är uppenbara. Snarare är det många gånger tvärtom. Styrförutsättningarna är med andra ord utmanande, inte minst att landa beslut till första ledets chefer och anställda och göra besluten meningsfulla för dem.

Är besluten svårbegripliga och inte meningsskapande på lokal nivå blir det lätt att de negligeras och blir något som ”de där uppe har sagt”. En direktör menade att det är mycket svårt nå ut i alla organisationens kapillärer. Detta även om de hade så kallade superöversättare i organisationen. Det var i detta sammanhang som olika ”triggers” kom in i bilden. En sådan som ofta landade väl kretsade kring att beslutet fattades med syftet att höja kvalitén. En trigger som i deras organisation dessutom vara en byggsten i gällande strategi.

På liknande sätt är det viktigt att ledande politiker också visar ödmjukhet och har respekt för att det ibland kan gå lite långsamt, eller inte helt enligt intentionerna, när byråkratins kvarnar så att säga maler. En politiker uttryckte det på följande sätt:

”Jag har förväntningar på resultat. Men nu är ju detta en stor organisation som är komplex med människor, då blir det variation.”

Det kontinuerliga växelspelet mellan politik och förvaltning, och den ömsesidiga förståelsen för att de delvis verkar under olika förutsättningar för realiseringen av politik, gick som en röd tråd i genomförda intervjuer. Förvaltningsorganisationens arbete med att i möjligaste mån ha en välsmord byråkrati ställdes emellertid många gånger i kontrast till politikens önskan om att få återkoppling på resultat. En ordförande illustrerade detta på följande sätt:

“Jag tror att man politiskt måste se till att man är på. Man måste efterfråga resultat. Man skall vara tjugit att det skall levereras, inte minst i vår stora organisation med stora olikheter”.

Möjligheten att utveckla en välsmord byråkrati kunde också variera över mandatperioden. Det är lätt hänt att det hamnar grus i maskineriet. Förvaltningsorganisationens önskan om att alla politiska beslut företrädelsevis hanteras inom ramen för befintliga system och gällande spelplan, och politikens möjligheter att efter behov besluta om tilläggsuppdrag, en lista som lätt kunde hamna vid sidan om, var ett exempel som ventilerades som potentiellt grus i maskineriet. Byråkratin och den linje som handlingskraften förväntades levereras via blev på detta sätt inte det samlade systemets leverans.

Även om det vanligtvis är inom ramen för den byråkratiska styrningen som beslut och handling sker finns det undantag från detta. En av de intervjuade återgav vid en fråga om handlingskraft följande:

“Jag brottas fortfarande med medarbetare som vill ha alltför tydliga riktlinjer. Vi har därför gått mot mer tillitsbaserad styrning. Överflödet av styrdokument har hämmat beslutskraften och förmågan att styra dit vi vill.”

Vad man uttrycker är att effektivare besluts- och handlingsprocesser kräver tillit mellan de styrande och tjänstemännen, tillit som tillåter att misstag ibland begås och att man genom detta förhållningssätt kan skapa en snabbare effektivering av beslut.

Betydelsen av att ha en vision att agera ifrån

“Hade vi haft tydligare mål från politiken här i kommunen hade det varit lättare att gå till handling och vi hade fått mer gjort.”

Citatet kommer från en kommundirektör som upplevt att hen behövt vänta in politiken och som upplevt att de därmed tappat fart i genomförandet. Osäkerhet om vart organisationens arbete syftar och vad som är mest angeläget gör det svårt att fokusera och prioritera i genomförandet. Mycket energi ägnas åt att vara beredd på att agera när all kraft helst skulle ägnats åt att faktiskt agera och genomföra. När den politiska uppgörelsen för styret är bräcklig, eller förhållandevis “snäv” i vad den omfattar, blir det ett svagare mandat att agera i förvaltningen. Om mandatet att agera enbart omfattar begränsade komponenter blir det svårt att agera långsiktigt och planera/genomföra mindre insatser som alla, sammantaget, skulle leda i en övergripande riktning. Processen stoppar upp inför beslut i enskilda sakfrågor som avgörs en och en.

Dessutom kan det vara svårt att koordinera olika instanser, som alla är en förutsättning för kraftfullt agerande.

“Att sätta ett rejält och långsiktigt mål [om tillväxt av antalet invånare] var viktigt för att komma till skott och göra saker. Det spelar inte så stor roll om vi når dit. Men nu händer det ju saker.”

En ambition och planering för befolkningstillväxt var inte ett mål som kunde diskuteras och hanteras isolerat utan krävde insatser från kommunens alla olika förvaltningar. Detta gäller såväl myndighetsutövning som bygg och andra tillstånd såväl som utförandeaktiviteter som att anlägga förändringar i en park. Ett exempel som nämnts är beslutet att bygga en idrottshall. I en uppföljning två år efter beslutet visade det sig att bygget ännu inte påbörjats, något som ledde till frågor. Det visade sig att anledningen var att det krävdes ändringar i detaljplanen innan man kunde börja. Och dessa var ännu inte beslutade.

För att koordinera och rikta alla aktiviteter lyfts betydelsen av en vision fram. En vision är en beskrivning av ett framtida önskvärt tillstånd och sammanfattar uppfattningar och prioriteringar för såväl interna som externa intressenter³². En väl förankrad vision upplevs kunna fungera väl för att kommunicera och skapa mening i ett sammanhang samt stödja prioriteringar. Noterbart är dock att det inte är en plan eller en målsättning (som ska nås), utan ett sätt att visualisera den framtid man ska skapa gemensamt.

Kommunen som beslutade om ett ambitiöst mål kring långsiktig befolkningstillväxt baserade detta på en vision om hur kommunen skulle se ut om 10 år. Denna krävde en mängd beslut och handlingar, beroende av varandra, såsom möjliggöra för bostäder, utbyggd infrastruktur och andra nödvändiga kapaciteter för befolkningstillväxt. Visionen bidrar till handlingskraft genom att vara en tydlig referenspunkt för att veta vad som behövs göras, vad som är viktigt och prioriterat.

Flera intervjupersoner återkom till behovet av tydlighet i besked och mandat att agera. Och att detta mandat behöver avse en helhet. Verksamhetsomfånget för kommuner och regioner är brett och diversifierat och därmed finns mängder av interna beroenden mellan olika delar. Saknas en övergripande helhet att navigera efter uppstår suboptimeringar när olika beslut inte stödjer varandra.

En regiondirektör uttryckte detta på följande sätt:

“Vi utgår hela tiden från kvalitet som strategi och vilka vi är till för, både från politiken och förvaltningen”. Vi har ett tydligt invånarperspektiv.”

Att kunna agera utifrån en vision effektiviserar med andra ord vanligtvis hantering av ärenden och underlättar för både besluts- och handlingskraft i organisationen.

Not. 32 Mattisson (2022).

Handlingskraftens variationer

Funderingar om framtida handlingsfrihet

Möjligheterna till att genomföra beslut givet de förutsättningar som stod för handen och vad de kunde se framöver, de närmaste åren, var något som många av de intervjuade återkom till. Över lag upplevdes förmågan till framtida handlingskraft som bekymmersam och det var många och olika faktorer som bidrog till denna situation. Faktorer som sammantaget satte såväl politikens som förvaltningens problemlösningsförmåga under allt större press.

En direktör klädde detta bekymmersamma i ord och menade att det framöver troligen blir mindre "fri verkstad" i olika sammanhang, för såväl kärn- som stödverksamheter. Den byråkratiska hierarkins linje behövde stärkas och ledningen bli bättre på att peka ut riktning och följa upp för att säkra framtida besluts- och handlingskraft. Att till exempel gå från att det är OK att inte arbeta med de digitala och AI baserade verktyg som finns tillgängliga i verksamheten till att tydligt kräva att alla skall arbeta med dem. Rädslan att anställda skulle säga upp sig hade tidigare medfört viss försiktighet med den typen av kravställande, enligt direktören. De hade emellertid flera steg att ta innan de är konsekventa i denna tydlighet. De är närmast i ett pågående skifte att minska nuvarande handlingsfrihet för att säkra framtida handlingskraft, enligt direktören.

Förutom en starkt hierarkisk beslutslinje lyftes också dialogen mellan politik och förvaltningen fram som betydelsefull för stärkt handlingskraft. Enligt en av studiens kommundirektörer kommer hens handlingskraft dels genom goda och regelbundna kontakter med den politiska ledningen, dels genom att hen konsekvent arbetar med sina chefer i en ledningsgrupp där man tillsammans resonerar kring vad och hur saker ska göras. Betydelsen av att formera sin ledningsgrupp och aktivt arbeta tillsammans med denna för att realisera politiken var också ett återkommande tema i studiens intervjuer.

Relationen till politikerna skapar möjligheter till att beslutens innebörd blir tydligare. Samarbetsrelationerna i ledningsgruppen gör att när väl organisationen skrider till handling är de förestående konsekvenserna belysta från flera håll. Med andra ord ett exempel på hur lednings- och styrsystemets signal- och översättningsdimensioner kan tillämpas.

“Vi har pratat mycket om hur vi kan skapa förutsättningar för att våga och vi jobbar med ledarutveckling. Vi måste fortsätta att våga och testa. Vi vill premiera att man försöker.”

Handlingskraft kräver också mod i meningen att våga göra fel, enligt en av studiens kommundirektörer. Kommundirektören konstaterade att handlingskraften i mångt och mycket bygger på å ena sidan erfarenhet och kunskap, å andra sidan vilken kontext du befinner dig i som tjänsteperson. Är du rädd för att göra fel så gör du så lite som möjligt.

Det politiska styrets sammansättning

Det råder också ett nära förhållande mellan förvaltningars handlingskraft och politikers beslutskraft. Ett flertal illustrationer på detta framkom i gjorda intervjuer. En KSO beskriver hur man i kommunen vågar göra nya saker, i kraft av en tydlig och stabil majoritet med ett formaliserat samarbetsavtal. Det ger politiskt utrymme för att prova nya lösningar, utan att riskera politiska konsekvenser om det inte lyckas. Handlingskraft följer med andra ord av beslutskraft. Om samarbetsavtalet skapar den politiska säkerheten i att besluta att skrida till handling, är måltal, mätning och verksamhetsuppföljning den praktiska gestaltningen av handlingskraft. KSO säger:

”Vi jobbar mycket med Kolada och jämförbara tal och det gör även förvaltningen. Vi har fått ner våra kostnader på en del områden utan att ta på kvaliteten. När nu utfallen kommer så ser man att det där blev riktigt bra men annat blev inte bra. Då har vi backat tillbaka,

men vi har i alla fall provat. Vi har vågat göra saker på ett annat sätt än vad man har gjort innan. Och det är väl det att komma ur de här gamla hjulspåren och bara liksom våga lyfta sig lite lite grann, vara lite lite obekväma och så testar vi och så ser vi vad som händer.”

I en annan kommun intygar också KSO att en stabil politisk majoritet banade väg för ett resolut genomförande av politiska beslut. KSO beskriver sig som kompromissvillig och menar att det faktum att hen får intern kritik för att ibland vara för pragmatisk är ett tydligt tecken på att så är fallet. Men enligt egen utsago har KSO samtidigt kommit att åtnjuta ett förtroende bland både samarbetspartier och i viss mån även oppositionen som gör det möjligt att väcka frågor och sätta igång utredningar utan att det omedelbart blir politik av det. Både KSO och kommundirektör berättade ingående hur den segdragna frågan om var en större nybyggnation skulle ske. Den tänka platsen för ändamålet hade väckt kritik och resulterade i en lokal folkomröstning. Eftersom folkomröstningar är rådgivande kunde majoriteten i samråd med kommunförvaltningen förbereda byggstart - arkitekttävling, detaljplan med mera – i väntan på folkomröstningen. I folkomröstningen röstade en majoritet emot att den tänkta placeringen – trots detta fattade kommunstyrelsen beslut både om att påbörja projektering och om finansiering av byggprojektet vid samma möte bara dagar efter att invånarna röstat i frågan.

Folkomröstningar, som tillkommit för att stärka den lokala demokratin, kan också vara problematiska ur ett demokratiskt perspektiv. I en liknande situation som ovan var beslutet om en nybyggnation redan fattat när folkomröstningen initierades. Folkomröstningen drevs av två privatpersoner som snabbt fick draghjälp av den politiska oppositionen. Resultatet av folkomröstningen gick emot det beslut som fattats men inte heller här följde den styrande majoriteten utslaget i folkomröstningen. KSO hänvisade till att de gått till val med förslaget att genomföra nybyggnationen och därför också fått mandat att genomföra densamma. KSO hänvisade till den representativa demokratin medan initiativtagarna hänvisade till den

direkt demokrati som uppstått i samband med folkomröstningen. En konsekvens av att man inte valde att följa utslaget av omröstningen kan bli att medborgarna tappar förtroendet för politiken.

Lösa upp långbänkar som låser handlingskraft

I en annan av studiens kommuner hade man i decennier diskuterat placeringen av en industriell verksamhet med långa anor i kommunen. Historiskt är den förknippad med kommunen och har alltid utgjort en del av miljön. Men verksamheten har en central lokalisering i kommunen och i takt med att samhället har förändrats har marken/platsen där verksamheten ligger blivit attraktiv för andra ändamål. Trots att "alla" varit överens om att verksamheten behöver flyttas har inget hänt. Frågan har blivit en långbänk i kommunen då det inte gått att enas om en alternativ placering. Många försök har gjorts för att skapa en gemensam uppfattning om hur frågan ska lösas men inget har kommit i mål. Ovissheten i samband med samhällsplaneringen kvarstår. Frågan i sig är inget akut problem som behöver snabb lösning, men ovissheten hindrade kommunen från att besluta och agera i olika sammanhang. Till sist enades kommunalråd, några andra politiska företrädare och kommundirektören om att agera. Om det ändå inte går att bli överens utan det alltid:

"kommer att finnas de som blir sura, arga och upprörda, så kan vi lika gärna göra det nu som någon annan gång. Då kommer vi i alla fall vidare."

Så till sist blev det ett beslut om en flytt. Det stormade ordentligt och långt ifrån alla var nöjda med beslutet. Men inom förvaltningsorganisationen skapade det bättre förutsättningar för att planera och agera framåt för att utveckla kommunen. Genom att ta bort ovissheten och "behovet av att hålla många dörrar öppna" skapades tydligare förutsättningar för att handla. Handlingskraft kan kräva mod att fatta de nödvändiga besluten även om man i förväg vet att alla inte tycker det är ett bra beslut.

Budgeten ger långsiktighet och stabilitet i handling

“Budgetens styrka är dess långsiktighet. Vi har en verksamhet som bygger på det befintliga. 80 % är oberoende av styre. Det står samma saker, blir inte så polariserat.”

– Direktör

I annorlunda tider kan det vara bra att något är stabilt. I kommuner och regioner representerar budgeten i hög grad en sådan stabilitet. Den frustration som politiken kan känna inför att vanligtvis bara mäktas med att diskutera budgeten på marginalen, och inte med lätthet kunna ifrågasätta den från grunden, skapar onekligen en viss stabilitet i förvaltningsorganisationens alla verksamheter. Som berörts i kapitel 3 finns det både för- och nackdelar med budgetens inneboende logik. Även om verksamheter årligen drabbas av olika besparingskrav, organiseras om med mera genomförs beslut kontinuerligt i enlighet med politikens intentioner i både kommuner och regioner.

Det mönster som framträder i studiens intervjuer är emellertid en strävan att budgeten och dess återkoppling tydligare skall ses i skenet av en övergripande organisatorisk ambition att göra det bästa för sina invånare. Koncernstyrning blir allt vanligare och kan ses som ett tecken på att helhetens samlade resurser och hur de skall fördelas prioriteras framför delarnas historiska budgetbehov. En regiondirektör uttryckte det som att de gått från *“en budget baserad på en förvaltningslogik till en budget baserad på en regionhelhet”*. Syftet är att skapa bättre förståelse för den helhet som de olika förvaltningarna är en del av. Förhoppningen är att genom denna förståelse också skapa en insikt rörande vilka behov som behöver täckas givet de resurser som finns tillgängliga.

I studiens intervjuer fanns det också politiker som gav uttryck för denna helhets strävan. En ordförande menade till exempel att handlingsfriheten påverkas positivt om budgeten uttalat är partiernas och inte nämndernas, något de är tydliga med i sin organisation.

En samtalsmodell för politiker och förvaltning

Intervjuerna kretsade mycket runt de former som de hade för att organisera samtalen mellan politik och förvaltning och hur förvaltningen i sin tur organiserade arbetet med att säkerställa beslutens genomförande. Formerna för dessa två centrala delar för genomförande av politiska beslut uppvisade både likheter och skillnader i de åtta kommunerna och tre regionerna. Då regioner och kommuner har olika uppdrag är det inte förvånande att likheterna var störst inom respektive grupp. Perspektiv på vad handlingskraften stod för uppvisade emellertid likartade ingredienser.

En kommunal KSO beskrev till exempel hur handlingskraft i grunden handlar om i vilken utsträckning man kan påverka sin egen utveckling – eller om man som kommun är utlämnad till yttre omständigheter. Kommunens olika nämnder lyftes fram som en “brygga” mellan kommunstyrelse och förvaltningarna:

“Det är inte alltid självklart vad ks-besluten innebär för nämnderna. Det kan finnas földeffekter som inte varit kända”.

– Ordförande

Betydelsen av att ha nämnderna med sig för stärkt handlingskraft var ett tydligt mönster och också en fråga som ledande politiker arbetade aktivt med. Går de motvalls och sätter nämndens politik framför helheten påverkas också den samlade handlingskraften påtagligt.

Hur möten i olika konstellationer av politiker och tjänstepersoner avlöste varandra för att säkerställa handlingskraften fanns det flera exempel på. Vem som träffar vem när, vad som diskuteras under mötena och hur formaliserade mötena är kunde variera för både kommuner och regioner. En skiljelinje var i vilken mån oppositionen bjöds in. En kommundirektör konstatera att:

“Det är klart att jag och majoriteten har samtal som vi inte tar med oppositionen. Men det mesta som pratas om, då är oppositionen med.”

Att förvaltningsorganisationen på detta sätt ägnar mest tid åt majoriteten är i sig inget anmärkningsvärt, tvärtom. Betydelsen av hur sammansättningen är, skall dock inte underskattas. Ett brett deltagande gör det möjligt för ett brett kunskapsutbyte och en utvecklad delaktighet i hur man tar sig an sina utmaningar. Ett regionråd som hade breddat deltagandet vid det veckovisa mötet konstaterade:

“Viktigt att de är fler, både politiker och tjänstepersoner, som kan bära tillsammans tillbaka till förvaltningen.”

Att vilka som sitter i vilka möten har betydelse för handlingskraften säger sig själv. Ett belysande exempel på detta kan illustreras med hjälp av en av studiens kommuner. I denna kommun ansåg kommundirektören den politiska ledningen som ambitiös och med en vilja att vara tydlig. Det är ett blocköverskridande majoritetsstyre av flera partier och KSAU kännetecknas av ett “positivt klimat” och en ambition att få saker att hända. Frågor bereds inför kommunstyrelsen med tydliga förslag till handling.

Kommundirektörens reflektion i detta sammanhang är emellertid om KSAU kanske är för handlingskraftiga. I KSAU finns endast en representant för oppositionen och då kan det vara svårt för den individen att vara en kraftfull “sparringpartner” för majoriteten. Det är komplicerat för den enskilde individen att i alla frågor representera hela oppositionen och därmed är det oklart var den står. Resultatet blir att ärenden går upp i kommunstyrelsen men återremitteras, vilket stoppar upp handling och verkställande.

Ett bredare KSAU hade i detta sammanhang möjligen givit mer information tidigare varpå ärenden kunde ändrats redan där. I nuvarande ordning kan det vara både arbetskrävande och tidsödande att först lägga upp ärenden i kommunstyrelsen, och sedan bereda dem ännu en gång när det återremitteras. Hur samtal organiseras och vilka som bjuds in ställs ju också på sin spets i politisk styrda organisationer.

Idén är ju att de förtroendevalda i de olika styrande politiska församlingarna skall representera olika ideologier för ett framtida samhälle. Att detta kan vara utmanade för handlingskraften är något som avslutningsvis belyses i detta kapitel.

Att verka för helheten – svårare än man tror

Flera politiker, både från styre och opposition, lyfter fram att den inneboende konflikten som finns i politik kan göra det svårt att komma fram till handling. Behovet av att positionera sig själv eller sitt parti kan hindra överenskommelser och handling. På frågan om hur det fungerar och vad som är viktigt för att skapa handlingskraft gavs lite olika svar:

“Ser alltid till kommunens bästa.”

“Att kunna prata med oppositionen om vad som är bäst för kommunen”

“Vår kommundirektör är så bra för hen ser alltid till kommunens bästa, oavsett vem som ställer frågan osv. Det känns tryggt och är en förutsättning för att det ska kunna bli bra.”

Att kunna ta i frågor fast det är obekvämt och “inte passar just nu” lyftes emellertid av flera fram som en avgörande komponent för handlingskraft. Vissa beslut är tuffa och med långsiktiga konsekvenser. Även om det inte är akut så behöver sådana saker hanteras och det är lätt att de blockeras av enskilda intressen, partier eller individer. Denna blockering kan stoppa upp ett enskilt ärende men konsekvensen kan bli att många andra saker som är beroende av detta ärende följaktligen också stoppas upp. Det finns också exempel på att mindre ärenden stoppas upp till följd av “någon detalj”. Tolkningen är att det handlar om att visa politisk dådkraft, men en konsekvens av att visa dådkraft kan vara att det blir sämre för kommunen som helhet. Att kunna markera och positionera sig politisk och samtidigt medverka till att kommunen som organisation kan agera är en balansgång som många gånger kan kräva portioner av både lyhördhet, gott omdöme och finkänslighet.

Ett exempel som nämns från flera intervjuade handlar om att lägga ner en skola. Underlag och prognoser visar att det finns många outnyttjade platser i kommunen och att någon enhet behöver läggas ner. Denna situation blir lätt polariserad när skolor och individer ställs mot varandra. Att stå upp för helheten i en sådan situation är politiskt krävande. Den politiska stabiliteten i beslutet kan vara skör och förvaltningen har att genomföra ett kontroversiellt beslut.

Ett annat exempel handlar om risker för suboptimeringar. En kommundirektör nämner till exempel hur politiska uppgörelser inom olika områden inte alltid skapar en fungerande helhet. När politiker i en nämnd prioriterar och fördelar inom sitt verksamhetsområde kan det passa dåligt med prioriteringar och fördelningar inom andra nämnder och verksamheter. Till exempel nämns samspelet runt barn- och ungdomsfrågor. När en skola identifierar problem kring en meningsfull fritid för barnen kan aktiviteter initieras kring detta. Dessa aktiviteter genomförs samtidigt som en fritidsgård reducerar öppetiderna eller stänger i perioder för att hålla sin budget. Att hantera denna typ av suboptimering har visat sig svårt samt att hanteringsprocessen i sig tar bort fokus från aktiviteterna kring barnen, dvs reducerar handlingskraften i verksamheten.



När besluts- och handlingskraft samverkar

Ökad ledningsförmåga i fokus

Ett övergripande mönster som framträder i kapitel 3 och kapitel 4³³ är att resultatet av kommuners och regioners besluts- och handlingskraft i hög grad är beroende av i vilken grad beslutskraft och handlingskraft samverkar. Denna dynamiska förmåga till samverkan mellan beslut och handling kallas i detta avslutande kapitel för Ledningsförmåga.

Brister i beslutskraft ger återspeglings på handlingskraften och vice versa. Finns ambitionen av att stärka ledningsförmågan, finns det med andra ord anledning till att stärka både besluts- och handlingskraft samt säkerställa att dessa samverkar för att realisera politik. Hur detta kan gå till kommer att variera från organisation till organisation - det berör olika människor med olika kompetenser

Not. 33 Vilket också stärks av de mönster som framkommit i tidigare två studier som vi genomfört för SKR (2017 och 2022).

och förmågor, olika organisationsstrukturer med olika grad av samordning och med varierande utmaningar. De dimensioner som lyfts fram i detta kapitel behöver med andra ord förstås i skenet av det sammanhang som de skall tillämpas i.

Kommunala och regionala ledningar kommer sannolikt att prövas i denna situationsanpassade tillämpning. Forskningen inom public management är tydlig³⁴. Det finns inga färdiga recept som passar alla. Problemlösningens ingredienser och hur mycket som behövs av varje ingrediens varierar från fall till fall och över tid. De så kallade New Public Management reformerna löste en del problem, men skapade andra. Receptet mer tillit skapar vissa förbättrade förutsättningar för att leda och styra men löser till exempel inte fullt ut utmaningarna att ge avvägda underlag för politiska beslut och politiskt ansvarsutkrävande.

En rimlig balans mellan tillit och kontroll behöver sannolikt etableras i högre grad än att välja det ena före det andra. I annorlunda tider behövs fortfarande besluts- och handlingskraft, kanske till och med mer än tidigare, men ingredienserna och deras vikt kan skifta i både tid och rum för att säkerställa politikens genomslag.

Stärkt ledningsförmåga berör med andra ord både hur den samlade ledningen arbetar tillsammans och vilka förhållningsätt som tillämpas avseende beslut- och handlingskraft. Hur detta kan återspeglas i praktiken illustreras i detta kapitel på två sätt. Dels beskrivs ett mer reflekterande förhållningssätt som en motbild till "receptlösningar" dels lyfts strukturella och processuella dimensioner av besluts- och handlingskraft som genererats i materialet.

Not. 34 Lapsley och Mattisson (2022).

Ett mer reflekterande förhållningsätt kan behövas

Annorlunda tider ställer andra krav på ledningsförmåga

I föreliggande studie, men också i andra liknande studier³⁵, förefaller det som om ledning av offentlig verksamhet står inför ett skifte. En begynnande insikt har börjat gro att det i annorlunda tider inte alltid är så klokt att göra som man alltid gjort. Ett förändrat förhållningssätt till ledning behöver ta plats som tar sin utgångspunkt i ett mer lärande och reflekterande förhållningsätt. Att detta redan är på plats på individnivå gavs det flera exempel på i föreliggande studie. Många av samtalen berörde frågor kopplade både till lärande och behovet av att fatta beslut och genomföra handling på andra sätt än de nuvarande. Två citat illustrerar detta:

”Varje gång det går åt skogen, och det har det gjort många gånger, så funderar jag över vad jag behöver göra för att få igenom mina beslut.”

”Att vara ledare i en så här stor organisation är en konstart. Fel gör man alltid, gäller att reducera storleken på dessa fel och inte göra om dem.”

Det som är viktigt att notera i citaten är just att det ibland blir fel. Vi människor har en tendens att undvika att tala om misstag. Vi vill framstå som att vi har kontroll över vårt arbete, vi vill framstå som rationella personer som gör ”rätt”, inte ”fel”³⁶. Som vi har visat är många beslut i kommuner och regioner förlängningar av tidigare beslut, lejonparten av budgeten är låst i beslut som fattades tidigare år och följer automatiska uppräknings enligt schablon- och genomsnittsbelopp. En första fråga man kan ställa sig är varför det är så.

Not. 35 Lapsley, Ramberg och Mattisson (2022).

Not. 36 Argyris (1991).

Om ansvariga politiker och berörda tjänstepersoner börjar lyfta frågor som rör den fasta delen av verksamheten, den som ”bara rullar på” ökar risktagandet markant. Att väcka frågorna kräver kanske inte bara mycket arbete. Mer eller mindre direkt kan ditt arbete stå på spel. Flera intervjupersoner har till exempel vittnat om den politiska kraften i deras skolors storlek och lokalisering.

Angreppssättet vi ser som en möjlig hantering av det personliga risktagandet i kommuner och regioner tar spjärn mot nedanstående citat:

“Det jag saknar är djupare analyser. Vi har jättemycket data. Analys som pekar på alternativa vägar, det saknar jag från organisationen”.

“Jag saknar mer diskussion och process. Vi har väldigt lite diskussioner i våra beslutande rum där man verkligen vrider och vänder på saker och ting. Den här processen kring att man faktiskt lyfter upp problemställning och diskuterar den har det blivit mycket mindre av. Mer blivit en struktur där vi skall fatta beslut.”

”Jag gillar verkligen att fatta beslut, men tror besluten blir bättre om vi verkligen vänder och vrider på det”.

Att dessa förmågor finns på individnivå hos ledande politiker och tjänstepersoner underlättar onekligen att också utveckla arrangemang på organisatorisk nivå som bejakar lärande och reflektion. Men vad skulle det innebära att utveckla ett sådant arrangemang då kravbilden på den samlade ledningsförmågan fortsatt är densamma; att säkerställa effektivitet, legitimitet och utveckling. En stor portion ödmjukhet för uppgiften är en rimlig utgångspunkt, inte minst för att kommuner och regioner har många välutvecklade system för information, databearbetning och styrning. Behövs verkligen något mer och annat för att förbättra ledningsförmågan är ett både rimligt och legitimt motargument.

Ett mer reflekterande förhållningsätt³⁷ för ökad ledningsförmåga rimmar emellertid mycket väl ihop med de tre samverkande faktorerna för utveckling och förstärkning av ledningsförmåga som belyses i kapitel 2; samarbete, problematisering och problemlösning. Alla tre beståndsdelar är förmågor som kan utvecklas från ett befintligt nuläge.

För den enskilde politikern eller tjänstepersonen ställer ett reflekterande förhållningssätt krav på förmågan att tänka bortom tidigare problemlösningar och utifrån tidigare erfarenheter fundera på alternativa lösningar framåt. Med andra ord, genom att släppa in nya tankar och perspektiv på ett problem inte göra som man alltid gjort. Det gäller också att skärpa den analytiska problemlösningförmågan. Att vrida och vända på ett problem. Ta del av all den data som befintliga system levererar, men göra det med ett kritiskt förhållningsätt och inte landa i färdiga recept. Snarare gäller det att bejaka problemets komplexitet och sätta det i relation till organisationens handlingskraft.

Med andra ord gäller det att vara väl insatt i hur eventuella lösningar på ett problem har förutsättningar att också just bli en lösning. Besök och diskussioner på plats med berörda kan vara några sätt att säkerställa detta. Det handlar också om att förankra och sprida problemlösningar genom att samverka och få med andra viktiga aktörer för att diskutera och förankra, eller ytterligare vrida och vända på en potentiell problemlösning. När väl handling skall genomföras enligt detta reflekterande förhållningsätt gäller det inte att rusa för fort, vilket är lätt hänt om man vill visa handlingskraft! Det är bättre att ha tid att tänka efter före och i möjligaste mån vara klar över vilka förändringar som behöver göras och vilka som inte behöver göras för att lösa ett givet problem.

Not. 37 Dessa tankar om vad ett mer reflekterande förhållningsätt kan vara baseras i stor utsträckning på Gosling och Mintzberg (2003) och Schön (1983) och återfinns i en mer utvecklad form i Lapsley, Ramberg och Mattisson (2022).

Att sammantaget skapa förutsättningar för denna väl informerade ledningsförmåga kan uttryckas på olika sätt. En av forskarna³⁸ som lade några av grunderna för dessa tankegångar beskrev det på följande sätt när beslutsfattare genom artistiska och intuitiva processer engagerar sig i problemet genom (fritt översatt) “reflekterande samtal med en given problemsituation”.

En förklaringsmodell för att få effekt på systemnivå

Ett annat sätt att tolka detta reflekterande förhållningsätt för att hantera problem i en annorlunda tid är att se det som en ledningsidé baserad på samsyn och samskapande, något som politik och förvaltning gör tillsammans med syfte att få effekt på systemnivå.

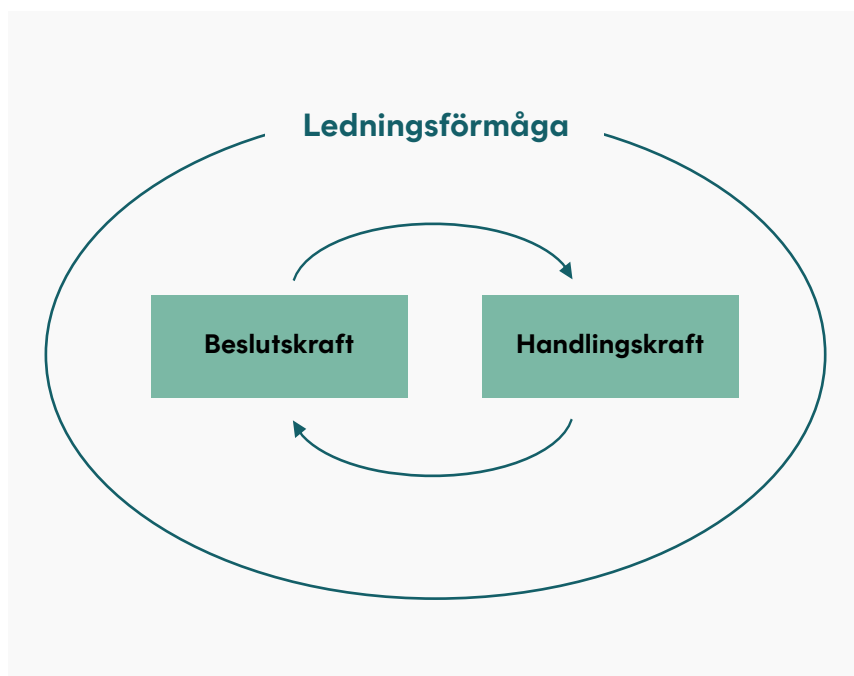
Att hantera problem och stärka ledningsförmågan berör frågor på både kort och lång sikt. Många beslut som fattas på kort sikt kommer sannolikt inte behöva ett förändrat förhållningsätt. Många handlingar som sker dagligdags i kommuner och regioner är både väl beprövade och väl fungerande. Sannolikt är det snarare de problem och lösningar som förväntas ha effekt på lite längre sikt som mest påkallar behovet av att tillämpa ledningsförmåga som tar utgångspunkt i ett mer reflekterande förhållningsätt. Samtidigt skall man var medveten om att frågor på kort sikt mycket väl kan få stor påverkan på systemets långsiktiga ledningsförmåga. En sådan är till exempel de stora förhoppningar som ställs på sektorns digitalisering och AI-användning. I vilken mån ett reflekterande förhållningsätt tillämpas för alla de beslut som dagligdags tas inom detta område lär emellertid visas först i framtiden.

Resultatet av den här studien är att handlingskraft och beslutskraft har en ömsesidig påverkan på varandra. Det är dock ledningsförmågan som avgör om rätt förutsättningar ges till organisationen.

Not. 38 Schön (1983).

Bra politiskt fotarbete resulterar i begripliga beslut med en klar majoritet som kan genomföras med kraft av en rustad förvaltning. Bra förvaltning kan vägleda politikerna i arbetet med att formulera sådana beslut. Och det är just samspelet mellan beslut och handling som i slutändan avgör om organisationen har någon egentlig ledningsförmåga att tala om. Annorlunda uttryckt - det är inte summan av vad varje del av organisationen gör som avgör vad organisationen förmår att göra. Samarbetet mellan organisationens beslutande och verkställande delar är produkten av ledningens förmåga att sätta upp möjliggörande strukturer för ändamålsenliga processer för problematisering och problemlösning.

Figur 3: Studiens förklaringsmodell över hur besluts- och handlingskraft utvecklas



I nästa avsnitt presenteras observationer av vad ledningen i en kommun eller region kan göra för att skapa bra förutsättningar för att besluts- och handlingskraft ska utvecklas och förbättras. Observationerna presenteras som framgångsfaktorer och delas upp i (1) strukturellerade faktorer som är möjliggörande för organisationens politiker och tjänstepersoner att arbeta i (2) ändamålsenliga processer för problematisering och problemlösning.

Framgångsfaktorer för besluts- och handlingskraft

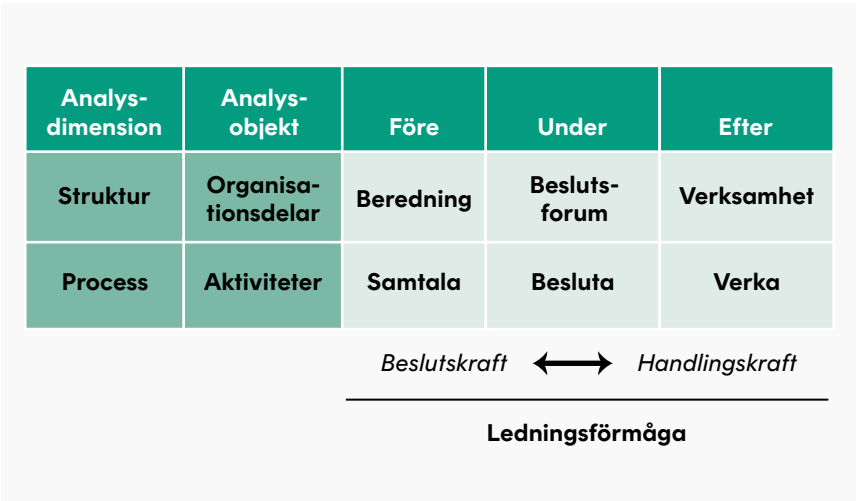
Kommuners och regioners organisationer kan betraktas som system bestående av olika delar, "komponenter", som står i direkt eller indirekt kontakt med varandra. Det finns förvaltningar, byggnader, möteslokaler, mötesscheman, röstnings- och närvaroregler och mycket mer som utgör organisationens struktur där alla delar har sin egen plats i organisationen. Kontakten mellan dessa delar, komponenterna, handlar om interaktion, dvs aktiviteter som skapar kontakt mellan delarna. Aktiviteterna, det vill säga det som görs och sker i organisationer, är olika processer. Utanför organisationens gränser finns andra delar och system som påverkar hur bra eller dåligt organisationen fungerar. Det kan vara en ny lag, en pandemi, en lågkonjunktur eller en nyetablering i centralorten som förändrar förutsättningarna för hur kommunen eller regionen kan verka.

Denna syn på organisationer som öppna sociala system kan också förklara varför många av de kommunala och regionala frågorna är komplexa: de allra flesta frågorna som de arbetar med har inga slutgiltiga svar. Varje lösning förändrar helt enkelt bara förutsättningarna för hur nästa problem kan lösas.

Att utveckla besluts- och handlingskraft i dessa organisationer börjar med att skapa strukturer för att problematisera de situationer aktuell organisationen står inför. Strukturer är förutsättningar för människors relation till varandra, människors aktiviteter. Det är ett tydligt ledningsansvar och förmågan att skapa strukturer som möjliggör ändamålsenliga processer påverkar direkt organisationens besluts- och handlingskraft. Besluts- och handlingskraft är som tidigare berörts en funktion av ledningsförmågan.

Logiken i detta illustreras i sex fält (se figur 4). Tre handlar om strukturella faktorer, tre om processfaktorer. I centrum står beslutet, klubban i bordet, men vi kan se att det finns ett “före”, “under” och “efter” klubbslaget.

Figur 4: Besluts- och handlingskraft som en funktion av ledningsförmåga



Strukturer för besluts- och handlingskraft

När vi talar om strukturer för besluts- och handlingskraft avses de organisatoriska delar som finns i kommunen eller regionen. Det rör sig hela vägen från allmänna val och den beslutande församlingen till partigrupper, medborgarforum och verksamhetens organisering, ansvarsfördelning och dimensionering. Delarna i vår analys av dessa olika strukturer är uppdelade i beredning, beslutsforum och verksamhet. Det är dessa olika strukturella komponenter som sätter spelplanen eller förutsättningarna för hur människor kommer i kontakt med varandra och hur information och kunskap tas fram och delas. Det är värt att notera att strukturen är just en spelplan. Bara för att det står 22 spelare på en fotbollsplan betyder det inte att det kommer att bli en bra match!

Strukturer för att bereda beslut

I våra intervjuer av politiker och tjänstepersoner framkommer att beredningen av ett beslut kan se väldigt olika ut. Beredningen avser allt förarbete fram till dess att det formella beslutet fattas. Det huvudsakliga ansvaret för dessa delar vilar på den politiska organisationen, både att använda men också att forma. Det har framkommit några strukturella komponenter från våra intervjuer som är särskilt nämnvärda då de påtagligt påverkar spelplanen.

Tidigare bindande beslut

En väsentlig del av det politiska beslutsfattandet sker "automatiskt" genom tidigare beslut om dimensionering, lokalisering, servicenivå m.m. Tidigare års budgetbeslut är ett sådant exempel på automatik. Den här typen av beslut är strukturella och är som regel kontroversiella och kräver därmed ett omfattande beredningsarbete innan beslut om ändrad grundstruktur kan fattas.

Aktiv opposition

Det är en strukturell fråga om hur oppositionen tillåts arbeta. Bland våra olika kommuner och regioner finns det olika rutiner

och praxis för hur oppositionen kan använda sig av tillgängliga administrativa resurser i organisationen. Någon kommun tillhandahåller stöd för att ta fram och sammanställa information för enskilda oppositionspartier. En annan kommun har haft lösningen att oppositionspartierna, oavsett om de är eniga i sin oppositionspolitik eller ej, tillsammans får hjälp med att ta fram önskad information. En välinformerad opposition kan inte bara möta majoritetens förslag bättre med full information, den är också bättre förberedd vid ett maktövertagande om majoriteten förändras. En aktiv och välinformerad opposition borgar för en kontinuitet i kommunen eller regioners beslutsfattande och utveckling.

Problematiseringstid

Att bereda ett beslut tar olika tid beroende på hur problemet eller frågan formuleras. Det kan därför vara lämpligt att också låta själva problem- eller frågeställningen vara föremål för debatt och perspektivbyte. I intervjuerna framkommer ibland utsagor om att man som politiker förväntas ha klara uppfattningar om komplexa problem. Ett sätt att möta detta såg vi i en kommun som varje månad träffade samtliga partigrupper tillsammans med förvaltningsledningen för att ventilera aktuella och stundande frågor. Den sortens möte är ett typexempel på hur kommuner och regioner strukturellt kan inrätta mötesföra för att aktivt i dialogform stöta och blöta frågor från olika håll.

Samverkansformer

Flera av våra intervjupersoner har vittnat om att kommunen eller regionen allt oftare ställs inför problem som man inte förmår lösa på bästa sätt själva, inom sina egna organisatoriska gränser. Kommuner respektive regioner har bestämda uppgifter som de ska lösa. Inte sällan är de problem som kommunen har att lösa symptom på ett djupare eller tidigare problem som inte ligger inom den kommunala kompetensen att lösa. Exempel på exploateringsplaner som inkräktar på försvarsintressen förekom, barn och ungdomars skolproblem likaså. Genom att se och bejaka ett större system, en vidare struktur, för att lösa vissa problem kan de kommunala och regionala ansträngningarna bli både mer framgångsrika och kostnadseffektivare.

Vision

En vision för framtiden, en bild av hur livet i regionen eller kommunen ter sig för invånarna om 10–20 år är ett instrument som kan koordinera och rikta alla aktiviteter mot ett gemensamt och långsiktigt mål. Visionen kan med andra ord utgöra en viktig del av en organisation. Ett visionsarbete bör involvera många intressenter i kommunen eller regionen, allt för att bilden av framtiden ska kunna både motivera beslut och vägleda handlingar som accepteras av en stor andel av berörda.

Strukturer för att fatta besluten

Studiens kommuner och regioner uppvisar en del variation när det kommer till var och när olika beslut fattas. Det finns alltså rådrum för dessa organisationer att bestämma strukturen för vem som fattar vilka beslut, var och när. Vi tar upp två strukturella komponenter som berör hur kommuner och regioner kan organisera sina olika beslutsforum för att säkra beslutskraft.

Strategiskt beslutsforum

Det tillhör ovanligheterna att ett parti styr ensamt i majoritet. Som regel är det två eller flera partier som går samman för att styra i kommunen eller regionen. Vi har sett hur dessa partier tecknar samarbets- eller majoritetsavtal kring olika politiskt viktiga frågor. Det är ett strategiskt beslutsforum där en politisk avsiktsförklaring lägger en strukturell grund för det politiska arbetet under mandatperioden.

Här kommer också frågan om tajmning in. Vissa frågor kan vara så pass viktiga eller ideologiska för samarbetspartierna så att meningsskiljaktigheter gör att parterna skjuter undan frågorna. Syftet är att komma igång med styret, men det finns en fara i att skjuta svåra frågor på framtiden – styret kan falla när väl den svåra frågan kommer upp till ytan.

Effektivt beslutsforum

Fullmäktige är den högsta beslutande församlingen, men många beslut fattas också i kommun- eller regionstyrelse och i olika nämnder. I flera av våra intervjuer tar man upp vikten av att besluten är väl förberedda, förankrade och klara för beslut. En av intervjupersonerna berättade hur alla oförberedda förslag fick avslag per automatik, en slags kultur- och attitydförändring som aktuell KSO strävade efter att etablera för att förbättra besluts-effektiviteten.

Den beslutande församlingen ska med andra ord vara beslutande, inte beredande. Samme person beskrev det som att "det politiska fotarbetet" handlar om att innan formellt beslut ska fattas ha talat med, formellt och informellt, alla berörda parter som kan påverka hur problemet uppfattas och vilken lösning som visar sig ha störst stöd.

Strukturer för effektiv verksamhet

Verksamheten är förvaltningen av kommunen eller regionen. Skola, barn- och äldreomsorg, gator och parker, vatten och avlopp, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och kultur är vanliga funktioner i våra kommuner och regioner. Mycket av det som utförs är reglerat och är obligatoriska verksamheter, resten bestämmes politikerna. Att saker ska göras är klart, men det är inte lika klart hur sakerna ska göras.

Vi skiljer på att göra rätt saker och att göra saker rätt. I förvaltningen ligger således utmaningen framför allt i att göra saker rätt, något som brukar betyda kostnadseffektivt. Effektivitet handlar om huruvida organisationen når uppsatta mål, kostnader handlar om resursförbrukning. Kostnadseffektivitet uppstår alltså när förvaltningarna når uppsatta mål till minsta möjliga resursförbrukning. Vi ska här visa på tre strukturella komponenter som gör det möjligt för den politiska församlingen att sätta adekvata mål, både när det gäller vad som ska göras och ibland också hur det ska göras för att möjliggöra en effektiv verksamhet.

Ledningsgrupp

Kommun- och regiondirektörer svarar till kommun- eller regionstyrelse för organisationens förvaltning. Genom att samordna förvaltnings- eller sektorschefer och ta del av såväl praktiska som nämndspolitiska förutsättningar kan både beredning och implementering av beslut göras på väl balanserade grunder. Ledningsgruppens sammansättning, kollektiva samlade kunskap och erfarenhet samt dess arbetsordning är således en helt central strukturell komponent i förvaltningen av kommunens eller regionens verksamheter.

En väl fungerande ledningsgrupp är en väsentlig tillgång för det politiska arbetet och beslutsfattandet. Detta gäller inte minst deras ansvar för att översätta de politiska besluten till meningsskapande språk för verksamheten och reglera signalkraften i de befintliga styr- och ledningssystemen för att säkra beslutens genomförande.

Befogenheter

I flera intervjuer har frågan om förvaltningarnas handlingsfrihet nämnts. Vad som förenar observationerna är att tjänstepersoner kan ha olika befogenheter att bestämma vad som ska göras. Det finns olika strukturella grunder för hur befogenheter fördelas inom en organisation såsom till exempel professionell utbildning och kompetens i form av legitimation. Det kan också vara administrativa regelverk, en delegationsordning, som talar om inom vilka ramar en tjänsteperson får verka. En skev balans mellan ansvar och befogenheter kommer med stor sannolikhet att inverka menligt på verksamhetens handlingskraft och effektivitet.

Uppföljning

Uppföljning och återkoppling baseras på mätning och rapportering av kritiska delar av verksamheten. Det vanligaste mätetalet är förbrukning av budgeterade kronor, men olika kvalitativa verksamhetsmått är också viktiga för verksamhetens utveckling. Återkoppling på fattade beslut utgör grunden för politikerna att få kunskap om hur deras politik realiseras, för tjänstepersonerna att veta om de politiska prioriteringarna, samt för alla berörda att lära sig av gjorda erfarenheter, dvs vad återkopplingen visar. I våra samtal med kommun- och regionföreträdare står det klart att alla värdesätter uppföljning högt, men har väldigt olika strukturer på plats för att kunna arbeta systematiskt med uppföljning och lärande.

Processer för besluts- och handlingskraft

I ovanstående avsnitt har vi gått igenom olika strukturella komponenter som sätter spelplanen för besluts- och handlingskraft. Befintliga processer och aktiviteter som sker på denna spelplan handlar om hur spelet så att säga spelas. Vi ska i detta avsnitt ta upp tre centrala aktiviteter enligt figur 4; samtala, besluta och verka. Vi kommer i tur och ordning att redovisa de observationer vi gjort under respektive aktivitet.

Samtala

Samtalsprocesser handlar om hur personer i organisationen talar med och interagerar med varandra.

Olika perspektiv behövs/är centralt

Den kommunala och regionala spelplanen är rörlig, ett faktum som framför allt kommer av yttre förändringstryck. Teknisk utveckling, konjunktur och inflation samt statliga och överstatliga regleringar är några exempel på faktorer som gör att gårdagens sanningar inte längre gäller. Om vi ser kommunen eller regionen som ett samspel för att tackla komplexa problem, blir det viktigt att kunna dra nytta av all kunskap och erfarenhet i organisationen och dess omgivning.

Psykologisk trygghet

Att blotta osäkerhet eller okunskap är för många förknippat med obehag. I en arbetsmiljö där kollegor vågar be om hjälp, ställa frågor eller medge att man inte är säker på sin sak finns det förutsättningar för att fler frågor väcks när gruppen – politiker såväl som tjänstepersoner – står inför svåra problem utan självklara lösningar.

Det är i första hand ledande befattningar, i vår studie KSO/RSO och region- eller kommundirektör, som bär ansvaret för att skapa ett klimat där medarbetarna vågar yppa synpunkter och idéer utan risk för negativa konsekvenser för dem personligen. Ett exempel på detta är en av de intervjuade KSO som begär av förvaltningarna att hellre komma med halvfärdiga lovande idéer som kan utvecklas än att lägga fram färdiga förslag som inte har någon chans alls att samla en majoritet.

Besluta

Samtalsprocesser övergår i beslutsprocesser när idéer och förslag formuleras i text inför att ett formellt beslut ska kunna fattas. I studien framkommer tre olika karaktärsdrag i dessa beslutsprocesser: signalering till förvaltningen, begripliggörande av beslut, samt kritiska beslut.

Signalering

När politikerna har en majoritet för ett förslag kommer utfallet i omröstningen utgöra en signal till verksamheten vilken politisk kraft som ligger samlad i beslutet. En knapp majoritet är en signal om att beslutet kan komma att ändras medan motsatsen, till exempel ett blocköverskridande majoritetsbeslut är ett tydligt tecken på att det här beslutet ska verkställas. Även om det inte ska göra någon skillnad för verkställandet har vi sett att kraften i beslutsprocessen ligger i hur beslutets utformas för att få en tydlig majoritet.

Begripliggörande av beslut

Vi kan också se i vårt material hur det finns behov av att filtrera och transformera saker i det formella beslutet för att å ena sidan göra klart vad avsikten med beslutet är och å andra sidan att göra det möjligt att överhuvudtaget genomföra beslutet.

Göra beslut kritiska

En stående fråga i intervjuerna har varit om det i organisationen finns så kallade långbänkar, frågor som man inte lyckats fatta beslut om. Ett sätt att hantera långbänkar är att göra beslutet "kritiskt". Man vill inte längre sitta fast i långbänken utan måste ta sig ur den och för att göra det används det faktum att det dragit ut på tiden som skäl till att gå hårt fram i beslutsprocessen. I en av studerade kommuner kom bygget av kommunens sedan länge planerade kulturhus igång först då en politisk överenskommelse träffades där invånarnas protester och invändningar inte längre kunde tas i beaktan.

Verka

Inom ramen för kommuners och regioners mångfacetterade verksamheter pågår det dagligen nästintill oräkneliga verksamhetsprocesser av betydelse för både organisationernas samlade ledningsförmågor och för dem (invånare, patienter, elever med mera) som berörs. Att varje dag uppfinna hjulet på nytt hade inte fungerat utan behovet av tydliga och stabila rutiner för alla aktiviteter som pågår är påtagligt. Som stöd för att skapa dessa rutiner har befintliga ledningsfunktioner och styrsystem en central roll.

I annorlunda tider kan det också finnas anledning att vara observant på befintliga rutiner. De kan ha en inlåsand effekt, i meningen att rutinerna huvudsakligen är till för att säkra att verksamheten verkar för att saker görs rätt. Utrymmet i dessa rutiner för ifrågasättande om befintliga verksamhetsprocesser stöder att rätt saker görs är inte alltid uppenbart, något vi också återkommer i avslutande kapitel. Givet omfattningen av verksamhetsprocesser väljer vi att lyfta två som var vanligt förekommande i studiens intervjuer.

Rutiner som ankare

Det ligger i organisationers natur att utveckla rutiner och arbetsätt som gör arbetet mer rationellt och kostnadseffektivt. Rutinerna blir på detta sätt ankaret och styr resursförbrukningen. Därför kan till exempel inte alltid en förändring av budgeten förväntas förändra resursförbrukningen, åtminstone inte utan konsekvenser för kvaliteten i berörd verksamhet. Inom vissa verksamheter kan det vara mycket svårt att förutse förbrukningen, till exempel inom socialtjänsten. I andra, till exempel äldreomsorgen, skulle en budgetnedskärning kunna omsättas till lägre resursförbrukning i form av färre personal, men sannolikt inte utan kännbara konsekvenser för både kvarvarande personal och de äldre.

Samarbete och helhetstänkande

Den kanske vanligaste funderingen är hur organisationen ska fås att jobba som en enhet och inte som flera oberoende delar utan kontakt med varandra. Om varje del bara tänker på sin egen verksamhet är risken för suboptimering stor – det kan vara till exempel att en nämnd och förvaltning bara ser till sina egna resultat och inte till resultaten som organisationen som helhet kan presteras. Det är i detta sammanhang som bland annat helhetstänkande och samarbete över organisatoriska gränser som många av de intervjuade lyfte fram skall förstås.

Sammantaget kan det konstateras att ökat fokus på stärkt ledningsförmåga berör strukturer och processer för ledning och styrning på såväl den politiska som förvaltningsmässiga nivån. På vilka sätt dessa strukturer och processer behöver anpassas givet de olika problem som står för handen diskuteras avslutningsvis i kapitel 6.



Ledningsförmåga i annorlunda tider

Olika problem ställer olika krav

Annorlunda tider för med sig andra förutsättningar för såväl politik som förvaltning i arbetet med att förbättra besluts- och handlingskraft. Den samlade ledningsförmågan behöver bland annat hantera komplexitet, osäkerhet och mångfacetterade intressen från en bred skara intressenter i en situation av begränsade finansiella och mänskliga resurser. Givet detta, vilka krav är då rimliga att ställa på kommuners och regioners samlade ledningsförmåga? Sannolikt behöver gamla för-givet-tagna sanningar omvärderas och ibland överges. Går det till exempel att ifrågasätta den i många fall väl cementerade uppdelningen att politiker skall ansvara för Vad:et och förvaltningen för Hur:et. Stjärper eller hjälper denna uppdelning kommuner och regioner att möta en annorlunda tid? Åtminstone en politiker tvivlade explicit på om uppdelningen längre var hållbar för ökad besluts- och handlingskraft:

“Jag tycker Vad och Hur är ett helt förlegat synsätt på styrning. Vi måste styra i samklang och då måste man förstå Hur:et.”

Att styra i samklang förutsätter mer kunskap om verksamheten för att förstå hur ledningsförmågan kan förbättras. Att mer kunskap måste till och att fler behöver delta i samtalen om de gemensamma komplexa problem som står för dörren är också ett tydligt mönster från studiens intervjuer. Sannolikt kommer det att ställa nya krav på befintliga institutionella arrangemang.

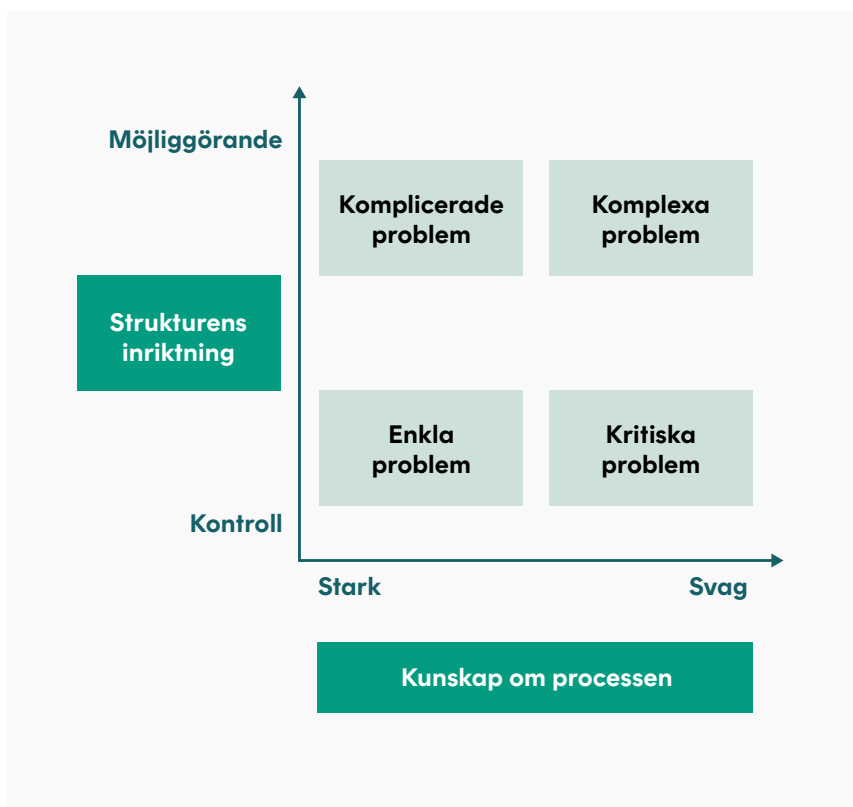
Med utgångspunkt i ett mer reflekterande förhållningsätt (5.2) och de strukturella och processuella faktorer som inverkar på den samlade ledningsförmågan (5.3) vill vi avsluta med några tänkbara problemsituationer som kommuner och regioner vid olika tillfällen kan befinna sig i. Att verkligen förstå vad varje situation kan betyda och kräva för den samlade ledningsförmågan är en betydande uppgift för såväl politik som förvaltning.

I figur 5 åskådliggörs denna problematik i en strukturdimension och en processdimension. Förutsättningarna att lösa problem är goda då kunskap finns om vilka aktiviteter som måste genomföras för att lösa problemet. Återkoppling på problemlösningsförmågan går via byråkratiens hierarkiska system för planering och uppföljning som är inriktade mot kontroll. Budgeten som styrinstrument löser till exempel i denna situation många enkla problem i kommuner och regioner.

Där kunskapen om processens olika aktiviteter och dess utfall är svag är situationen "gynnsam" för att definiera problem som kritiska. Kontroll förutsätter vanligtvis möjlighet att följa upp utfall och en övertygelse om att det finns ett samband mellan beslut och utfall. Om detta inte är fallet och problemet är sådant att det inrymmer flera bottenar och beslutsingångar, såsom många av studiens långbänkar, kan denna beslutssituation "lösas" genom att definiera den som ett kritiskt problem. Risker för att det går grus i den hierarkiska styrlogiken och ansvarsutkrävandet är emellertid påtagliga i denna situation då strukturen är inritad mot kontroll.

.

Figur 5: Olika problemsituationer ställer olika krav på ledningsförmågan



Sannolikt krävs en delvis annorlunda inriktning för utformningen av de strukturer som befintliga styrsystem baseras på för att ledningsförmågan skall stärkas när kommuner och regioner möter komplicerade eller komplexa problem. Dessa problem kan många gånger ställa krav på gränsbrytande och systemutvidgande problemlösningsansatser.

Idén med en mer möjliggörande inriktning på befintliga strukturer, som ventileras i kapitel 2 under rubriken ”Organisationer som en anpassningsbar systemenhet”, är att chefer och medarbetare skall uppleva att de formella styrsystemen underlättar för dem att lösa problem och genomföra fattade beslut, i stället för att huvudsakligen kontrollera dem. En mer möjliggörande ansats innebär bland annat att vissa justeringar är möjliga att göra i den befintliga strukturen beroende på vilken situation eller problem som uppstår. Detta möjliggörande kräver också en större transparens i den befintliga strukturen så att de som berörs också förstår varför saker behöver förändras.

Starka och tydliga signaler och välutvecklade översättningsdimensioner blir med andra ord centrala, gärna med en påtaglig koppling till fastlagda visioner och mål. I situationer där till exempel chefer behöver mer kunskap för att lösa ett komplicerat problem kan det vara nödvändigt att både ta del av och söka efter kunskap som de befintliga systemen inte förmedlar. Ett komplext problem ställer än högre krav i detta hänseende och kan medföra olika former av gränsbrytande som ställer krav på nya organisatoriska arrangemang och arbetssätt.

I vilken mån det är möjligt att inom den byråkratiska inramningen som präglar kommuner och regioner anlägga en mer möjliggörande struktur står delvis skrivit i stjärnorna. Det går emellertid utifrån föreliggande studie konstatera att många av de komponenter som återges i kapitel 5 också kan vara viktiga för att skapa detta möjliggörande. Hur dessa komponenter kan organiseras för att stärka ledningsförmågan i kommuner och regioner för ökat genomslag och resultat av politiken är en fråga för framtida forskning att besvara.

Det som kan konstateras är att många av de delar som är nödvändiga redan är på plats. Hur delarna passar i det pussel som behöver läggas kommer säkert att variera beroende på de problem som berörd kommun/region står inför och vilken kreativitet som tillåts för att skapa mer möjliggörande strukturer.

Historiskt finns det flera exempel på att byråkratier kan vara mycket kreativa. En del menar till och med att det sätt som det svenska samhället är organiserat på skapar mycket goda förutsättningar för ett mer kreativt, experimentellt och prövande arbetssätt.³⁹ Det handlar bland annat om att våga ge mandat till ökat experimenterande och upprepande gånger pröva sig fram för att steg för steg anpassa verksamheter till givna problemsituationer. En sak är dock säker. Det finns inga färdiga recept som passar för alla utan sätten att möta de samtida och framtida utmaningar som samhället möter varierar i samtiden och kommer och så göra i framtiden.

Not. 39 Braunerhjelm och Henreksson (2024).

Källförteckning

Ackoff, R.L. (1981). The art and science of mess management, *Interfaces*, 11, 1, s. 20–26.

Adler, P.S och Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1996), pp. 61–89.

Almers, E. (2009). *Handlingskompetens för hållbar utveckling – tre berättelser om vägen dit*. Dissertation No. 6. Jönköping University: School of Education and Communication. Jönköping University.

Andrews, K.R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Irwin, Homewood.

Argyris, C. (1991). Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*, May-June, s. 99-109.

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage, *Journal of Management*, 17, 1, s. 99–120.

Braunerhjelm, P och Henreksson, M (2024). *Unleashing Society's Innovative Capacity: An integrated Policy Framework*.

Deci, E. L., Olafsen, A. H., och Ryan, R. M. (2017). Self-determination theory in work organizations: The state of a science. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 4, 19–43. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-032516-113108>.

Falk, S. (2023). *Intrinsic Motivation: Learn to Love Your Work and Succeed as Never Before*. St Martin's Press.

Gosling, J. och Mintzberg, H. (2003). The five mindsets of a manager. *Harvard Business Review*, 81 (11):54–63.

Hellström, M., Kleppestø, S., och Ramberg, U. (2022). Strategizing at a new crossroads? Chapter 3 i Lapsley och Mattisson, Managing Public Services. Making Informed Choices. Routledge.

Hellström, M., Ramberg, U., och Syssner J. (2024). Kapacitet att bygga samhället - Om kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken. Kommuninvest. Örebro.

Hellström, M., Jonsson, R., Lundmark, L., Mattisson, O., Ramberg, U., och Kastberg W, G. (2025). Kommunala kapaciteter och strategier för en hållbar kommunal framtid - fyra positioner med olika handlingsalternativ framåt. Kommuninvest. Örebro.

Huber, G.P. (1991). Organizational learning: the contributing processes and the literatures. *Organization Science*, 2, 1, s. 88–115.

Jacobsson, B. (1987). Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer. Lund: Doxa.

Lapsley och Mattisson Ed. (2022). Managing Public Services. Making Informed Choices. Routledge. London.

Lapsley, I., Mattisson, O., och Ramberg, U. (2022). Concluding comments. The reflective manager in action. Chapter 13 i Lapsley och Mattisson, Managing Public Services. Making Informed Choices. Routledge.

Mattisson, O. (2022). Managing with a vision. Chapter 2 i Lapsley och Mattisson, Managing Public Services. Making Informed Choices. Routledge.

Mattisson, O. and Ramberg, U. (2015). Co-owned Local Government Organisations: Conditions for Strategy Development. *Financial Accountability & Management*, 31: 269-286. <https://doi.org/10.1111/faam.12057>.

Ramberg, U. (1997). Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått. Lund University Press.

Ramberg U. (2017). Transformational change and the vacuum of performance measurement: How a story of success became a failure. *Financial Accountability & Management*. 2017; 33: 249–263.
<https://doi.org/10.1111/faam.12123>.

Rittel, H.W.J. och Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4, 2, s. 155–169.

Schnack, Karsten. (1994). Some further comments on the Action Competence Debate. In B. B. Jensen & K. Schnack (Eds.), *Action and Action Competence as Key Concepts in Critical Pedagogy* (Vol. 12, pp. 185–190). Copenhagen: Royal Danish School of Educational Studies.

Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. Basic Books.

Senge, P. (1990/2006). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Currency Doubleday, New York.

Ramberg, U., Hellström, M., Knutsson, H., och Mattisson, O. (2017). *Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör*. Stockholm. Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm.

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

Snowden, D. och vänner (2021). *Cynefin®: weaving sense-making into the fabric of our world*, Cognitive Edge Pte Ltd, Singapore.

Teece, D. och Pisano, G. (1994). The Dynamic Capabilities of Firms: an Introduction, *Industrial and Corporate Change*, 3, 3, s. 537–556.

Teece, D. Pisano, G och Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management, *Strategic Management Journal*, 18, 7, s. 509–533.

Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6 (Nov. – Dec., 1978), pp. 501-509 (9 pages). <https://doi.org/10.2307/976027>.

Wänström, J. (2024). Lika partier leka bäst? Ledande lokala partiföreträdares erfarenheter av koalitioner mellan Socialdemokraterna och Moderaterna. CKS, Linköpings universitet.

Bilaga 1

Intervjuade personer

Huddinge kommun

Sara Helge Vikmång, kommunstyrelsens ordförande

Love Bergström, oppositionsråd

Camilla Broo, kommundirektör

Kungsbacka kommun

Lisa Andersson, kommunstyrelsens ordförande

Magdalena Sundqvist, oppositionsråd

Anders Johansson, kommundirektör

Ljusdal kommun

Pernilla Färlin, kommunstyrelsens ordförande

Lena Svahn, oppositionsråd

Mikael Björk, kommundirektör

Lomma kommun

Robert Wenglén, kommunstyrelsens ordförande

Per Bengtsson, oppositionsråd

Magnus Ydmark, kommundirektör

Munkedal kommun

Louise Skaarnes, kommunstyrelsens ordförande

Liza Kettil, oppositionsråd

Ylva Morén, fd kommundirektör

Lisa Cronholm, kommundirektör

Ulricehamn kommun

Wiktor Öberg, kommunstyrelsens ordförande

Anna Vallin, oppositionsråd

Gustav Olsson, kommunchef

Vaggeryd kommun

Gert Jonsson, kommunstyrelsens ordförande (delad)

Kenth Williamsson, kommunstyrelsens ordförande (delad)

Annika Hedvall, kommundirektör

Vännäs kommun

Anna Frej, kommunstyrelsens ordförande

Karolina Johansson, kommunchef

Region Halland

Mikaela Waltersson, regionstyrelsens ordförande

Lise-Lotte Bensköld Olsson, oppositionsråd

Krister Björkegren, regiondirektör

Region Jönköpings län

Rachel de Basso, regionstyrelsens ordförande

Stina Sinclair, oppositionsråd

Jane Ydman, regiondirektör

Region Uppsala

Helena Proos, regionstyrelsens ordförande

Emelie Orring, oppositionsråd

Johan von Knorring, regiondirektör

Besluts- och handlingskraft för kommuner och regioner i annorlunda tider

Hur skapas verklig besluts- och handlingskraft i kommuner och regioner när samhällsutmaningarna blir allt mer komplexa?

Rapporten bygger på intervjuer med toppolitiker och direktörer i åtta kommuner och tre regioner och visar hur samskapande, tillit och systemtänkande stärker ledningsförmågan.

Tre nyckelförmågor lyfts fram: problematisering, problemlösning och samarbete – avgörande för att hantera verkliga utmaningar, inte bara symptom.

Politiska överenskommelser, en aktiv opposition och respekt för olika perspektiv stärker beslutskraften. Rapporten ger även konkreta insikter om hur politiken och förvaltningen tillsammans kan skapa värde för medborgarna – genom att styra i samklang.

Nu krävs en ny syn på ledning där lärande, reflektion och mod att tänka nytt är centralt.

ISBN 978-91-8047-389-7

Beställ eller ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**