Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän

Leif Jonsson
Viveka Nilsson
Johan Wänström
Mikael Hellström
Ulf Ramberg

Erfa-rapport 3

Dilemman i samarbete mellan politiker och tjänstemän

Leif Jonsson, Viveka Nilsson,
Johan Wänström, Mikael Hellström, Ulf Ramberg

Denna rapport är den tredje i det nationella kommunforsknings-programmets Erfa-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-980022-6-3

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Den ena rapportserien är teoretiskt präglad medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriskt orienterade skildringar.

Den här Erfa-rapporten (nr 3) är ett resultat från arbetet i det fördjupningstema som handlar om samarbete mellan politiker i vardag och förändring. Rapporten baseras på intervjuer som genomfördes hösten 2011 med 56 ledande politiker och tjänstemän i tio kommuner.

Författarna är verksamma vid flera av de medverkande instituten; Leif Jonsson och Johan Wänström vid Linköpings universitet och Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Viveka Nilsson vid Göteborgs universitet och Kommunforskning i Västsverige (KFi), Mikael Hellström och Ulf Ramberg vid Lunds universitet och Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU).

Innehåll

Sammanfattning

Samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän byggs upp lokalt i kommuner. Ibland fungerar detta bra, ibland mindre bra. I de sammanhangen framförs det bland kommunföreträdare bilder av hur samarbetet idealt borde organiseras och praktiseras. Baserat på intervjuer i några kommuner där samarbetet mellan ledande politiker och tjänstemän inte har fungerat väl har vi i den här rapporten för avsikt att beskriva baksidor av de till synes ideala bilderna. Vi kommer därför att beskriva en rad dilemman i samarbetsrelationerna. Med dilemman menas de valsituationer som man har när det gäller att handskas med förutsättningar för samarbete, förutsättningar som inte pekar ut några självklara val och som erbjuder möjligheter, men som också kan leda till bekymmer beroende på hur man väljer att handskas med dem. Vi har valt att gruppera våra iakttagelser i tre grupper av dilemman.

Den första gruppen kallar vi för *rolldilemman* och de pekar på förutsättningen att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän inte är formellt reglerat i kommunlagen utan att det är upp till varje kommun att göra denna rollbestämning. Den andra gruppen kallar vi för *relationsdilemman* och de handlar om att samarbete ytterst handlar om relationer mellan människor. Sådana relationer kan påverkas exempelvis vid majoritetsskiften och när långvariga samarbeten bryts. Den tredje gruppen av samarbetsdilemman benämner vi *helhetssynsdilemman*. De sätter fokus på att samarbete mellan politiker och tjänstemän å ena sidan handlar om kommunens verksamhet som helhet och å andra sidan om skilda verksamheter.

Inledning

Sedan mitten av 1900-talet leds kommuner av både politiker och tjänstemän. Förtroendevalda politiker uppträder i kommunledande positioner genom att de medverkar i processer som leder till beslut som skall omsättas i handling. Vissa förtroendevalda politiker innehar specifika ledande uppdrag som exempelvis ordförande i nämnder och dylikt. Anställda tjänstemän uppträder också i kommunledande positioner. Många tjänstemän, inte bara de i chefsposition, deltar i arbete som går ut på att tillhandahålla underlag för politiskt beslutsfattande. Många tjänstemän deltar också i verkställandet av politiska beslut. På så sätt medverkar tjänstemän i kommunledningsarbete. Vissa tjänstemän innehar positioner som chefer med ansvar för verksamheter. Det gäller bland annat kommunchefer och förvaltningschefer.

Samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän skapas lokalt i kommuner. Statsmakterna övervägde att reglera kommunchefsfunktionen (den högsta chefsfunktionen i kommuner) i samband med revidering av kommunallagen i början på 1990-talet, men avstod från detta med motiveringen att respektive kommun torde kunna organisera chefsfunktionen bäst på egen hand. Att det saknas nationell reglering av kommunchefsfunktionen kallar Gunnar Wetterberg för kommunallagens ”blinda fläck” och menar att det är en otydlighet som många gånger ställer till med praktiska problem i kommunerna (Wetterberg 2004). I vilken mån en statlig reglering hade gjort nuvarande oklarhet mindre oklar låter vi emellertid vara osagt. Liksom många andra regleringar är det emellertid rimligt att tänka sig att tolkningen och tillämpningen även i detta fall hade varierat.

Tjänstemän och politiker möts till vardags i kommuner och samverkar med varandra. Det gäller speciellt de som befinner sig i ledande positioner och som utifrån detta förväntas ta formellt ansvar och som för detta ändamål förses med befogenheter. Det betyder att såväl ledande tjänstemän som ledande politiker är utrustade med mandat och därmed makt. Man får sina mandat från olika håll. Som ledande politiker (ordförande i nämnder) får man mandat från den majoritet och det parti som man tillhör. Formellt utses man av kommunfullmäktige som på så sätt också utdelar mandat. Ledande

tjänstemän (kommun- och förvaltningschefer eller motsvarande) som är verksamma nära ledande politiker får sina mandat när de utnämns till chefer via kommunstyrelsen eller annan nämnd. Med dessa mandat följer också rätten för till exempel medborgare, anställda, förtroendevalda, revisorer och media att utkräva ansvar för att mandaten inte missbrukas.

Med sina respektive mandat möts ledande politiker och tjänstemän och förväntas få till stånd ett bra samarbete givet det handlingsutrymme som mandaten ger. Det är inte alltid som detta sker. I den portalstudie som inledde arbetet i det nationella kommunforskningsprogrammet konstaterades att det råder oklara ansvarsförhållanden i flera kommuner, vilket ansågs kunna skapa låsningar och ibland konflikter mellan ledande politiker och chefer, konflikter som i värsta fall kunde skapa handlingsförlamning i organisationen (Nilsson & Wänström 2011, sid. 28). Gjorda iakttagelser i portalstudien skapade ett intresse för fördjupande studier när det gäller besvärligheter i samarbetet mellan ledande politiker och tjänstemän i kommuner.

Mot den här bakgrunden har samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän studerats i en av de temastudier som påbörjades efter portalstudien. I det aktuella projektet studerades samarbetet i två avseenden:

- för det första utifrån att det i sig kan vara besvärligt i bemärkelsen att det inte upplevs fungera bra i *vardagen,*

- för det andra med avseende på att samarbetet kan *påverkas av påfrestningar av skilda slag* såsom ekonomiska begränsningar, starka medborgaropinioner mot föreslagna förändringar och/eller svaga politiska koalitioner med konsekvensen att beslutskapaciteten är svag.

Med den första fokuseringen var vi intresserade av vad det kan vara för slags besvärligheter som kan uppstå i samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän. Med den andra fokuseringen var vi nyfikna på hur samarbete mellan politiker och tjänstemän kan förändras vid påfrestningar av skilda slag.

Med utgångspunkt från de här frågorna har vi genomfört enskilda intervjuer med femtiosex ledande politiker och tjänstemän i tio kommuner. Kommunerna valdes utifrån vårt arbete med portalstudien där vi hade noterat att vissa kommuner verkade ha intressanta erfarenheter av relevans för studien.

Intervjuerna med politiker och tjänstemän visade att samarbetet överlag inte påverkats nämnvärt när kommunerna varit utsatta för olika påfrestningar. Några av de intervjuade relaterade i sammanhanget till finanskrisen

2008/09 och menade att samarbetet då blev bättre än annars. Vid hanterandet av finanskrisen krävdes snabba beslut varför politiker och tjänstemän träffades oftare och arbetade över partigränserna. Beslutsprocesserna och styrningen fungerade mer effektivt vid denna tidpunkt och politiker och tjänstemän blev mer sammansvetsade. Utöver finanskrisen visade de genomförda intervjuerna att samarbetet inte förefaller påverkas av yttre påfrestningar i någon större utsträckning. Därför följer i de kommande kapitlen enbart en redogörelse för hur samarbetet mellan politiker och tjänstemän upplevs fungera i vardagen, en vardag som åtminstone i våra studier inte förefaller skilja sig radikalt från mer besvärliga stunder.

Utifrån de berättelser om besvärligheter vi fick del av vid gjorda intervjuer tycker vi oss kunna identifiera ett antal dilemman i samarbetet mellan ledande politiker och tjänstemän. Vi använder begreppet dilemma som ett utryck för valsituationer när det gäller hur man skall handskas med förutsättningar för samarbete, förutsättningar som erbjuder möjligheter, men som också kan leda till bekymmer beroende på hur man väljer att handskas med dem. Förutsättningarna pekar inte ut några självklara val utan innebär just dilemman.

Vi har valt att gruppera de dilemman som vi har tyckt oss se i tre grupper: *Rolldilemman* pekar på förutsättningen att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän bestäms av varje kommun. Å ena sidan erbjuder denna förutsättning möjligheter för enskilda kommuner att ordna samarbetet utifrån sina egna förhållanden, vilket innebär möjligheter till lokal anpassning. Å andra sidan kan denna anpassningsmöjlighet leda till oklarheter och/eller bekymmer av andra slag.

Relationsdilemman har sina rötter i förutsättningen att samarbete ytterst handlar om relationer mellan människor. Fokus ligger på att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän skall ordnas utifrån det faktum att man verkar utifrån olika förutsättningar som förtroendevald lekman respektive som anställd tjänsteman. Inom denna grupp av dilemman återfinns även sådana som uppstår i relationer mellan politiker respektive i relationer mellan tjänstemän.

Helhetssynsdilemman uppstår utifrån omständigheten att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän behöver ske avseende både kommunens verksamhet som helhet och skilda delar av den. I förutsättningen ingår också att staten via olika beslut och lagar både påverkar kommunens hela ekonomi (exempelvis via intäkts- och kostnadsutjämningssystemet och andra former

av ekonomiskt stöd) och specifika verksamheter (exempelvis genom regleringar för skola, äldreomsorg och socialtjänsten).

Den här grupperingen och benämningarna på respektive grupp av dilemman är som sagt vårt val. Vi har under arbetets gång haft olika grupperingar. Vi har valt grupperingen utifrån följande motivering. I den första gruppen samlar vi dilemman som har med just roller att göra, dvs. med omständigheten att rolltagandet sker lokalt. I gruppen återfinns alltså dilemman som har med organisering att göra. I den andra gruppen återfinns dilemman som har med relationer mellan personer att göra. Sådana dilemman bottnar alltså i samarbetsförhållanden som har med personers enskilda förutsättningar att göra, såsom kompetens och personliga egenskaper. I den tredje gruppen har vi samlat dilemman som bottnar i en förutsättning som gäller för kommuner generellt, nämligen att samarbete mellan politiker och tjänstemän skall ske avseende både kommunen i stort och de skilda verksamheter som genomförs i kommuner.

I den här rapporten diskuteras dessa tre grupper av dilemman. Vi väljer att beskriva respektive grupp var för sig men de har uppenbara beröringspunkter med varandra och kan också uppträda tillsammans i praktiken. Syftet med detta är att beskriva och analysera dem och på så sätt medverka till ökad medvetenhet om deras existens.

Rolldilemman

I det här kapitlet behandlas det handlingsutrymme som finns mellan politikerrollen och tjänstemannarollen i kommuner. I detta gränsland mellan de båda ansvarområdena politik och förvaltning kan mandatöverskridande ske i bemärkelsen att man går in i varandras roller, vilket kan leda till spänningar mellan politiker och tjänstemän med samarbetsbesvärligheter som följd. I det följande beskrivs sådana samarbetsbesvärligheter men också exempel på det goda samarbetet.

Rollerna – skillnaden mellan bör och är

Det finns en föreställning bland de intervjuade att politikerna bör ägna sig åt *vad-frågor* och tjänstemännen åt *hur-frågor*. Utifrån denna förhärskande föreställning följer emellertid att politikerna har i uppgift att syssla med strategiska frågor, det vill säga ange mål och riktlinjer för verksamheten och fatta beslut om kommunens färdriktning. Tjänstemännen har omvänt i uppgift att syssla med detaljfrågor, bereda underlag och verkställa fattade beslut. Kort sagt är det politikerna som ska bestämma och tjänstemännen som ska utföra. En av de intervjuade uttryckte det som att *”politikerna ska ha falkblick och tjänstemännen myrperspektiv”*.

Ibland stämmer emellertid inte *bör* och *är* överens. *Är* blir något annat än *bör*. De intervjuade lyfter fram exempel då tjänstemännen inte agerar som de borde. Det framkommer till exempel att det förekommer att tjänstemän inte bereder underlagen ordentligt, att det tar lång tid till verkställighet eller att de inte verkställer fattade beslut alls. Det framförs också kritik mot att underlagen inte alltid är tillräckligt objektiva och värderingsfria. Politikerna önskar oftast ett faktaunderlag med så mycket sakuppgifter och så lite värderingar som möjligt. En politiker uttryckte det som att *”de [faktaunderlagen] är inte alltid så neutrala som de borde vara”*. En av tjänstemännen uttrycker det som att *”i stället för att göra en klassisk bred utredning så argumenterar vi för det som borde göras”*. Ett exempel som framförs är en utredning som gjordes inför en nedläggning av en skola där tjänstemännen utifrån ett politikerper-

spektiv belyste frågan *”lite väl mycket ur förvaltningens perspektiv och lite väl lite ur ett samhälleligt medborgerligt perspektiv”*.

Det påpekas också att tjänstemännen ibland agerar på eget bevåg istället för att vänta på uppdrag. *”Tjänstemännen följer inte alltid gängse beredningsformer och tar sig alltför stora friheter emellanåt”*, uttryckte en politikerröst. Några av de förtroendevalda tycker emellertid att detta är bra och menar att alla anställda borde uppmanas att ta egna initiativ. En av dem menar att *”tjänstemännen ångar på som bara den och det är bättre att försöka tygla en vild häst än att få liv i döda fiskar”*. Samme person betonar dock att inte alla tycker så och att det finns de som inte vill att tjänstemännen tar för sig utan snällt ska vänta på uppdrag.

Respondenterna lyfter också fram exempel då politikerna inte agerar som de bör. Det förekommer att politikerna politiserar icke-politiska ärenden och ägnar sig åt detaljfrågor. En av de intervjuade ställer sig frågan om vad man som politiker ska göra när ett beslut är fattat men detta sedan inte efterlevs i verksamheten. *”Ska man gå ned och detaljstyra eller bara strunta i efterlevnaden?”*. En annan av de intervjuade säger att man inte får glömma att politikerna är medborgarnas företrädare och att allmänheten därmed ska kunna vända sig till dem, varför det inte helt och hållet går att skilja detaljfrågorna från politiken. En tjänsteman betonade i detta sammanhang betydelsen av att ha en tät dialog med sina politiker. *”Har du inte dialog är det kört”*. Som en konsekvens av denna täta dialog konstaterade en tjänsteman att *”politik sysslar vi tjänstemän dagligen med”*.

Det framförs också synpunkter på att politikerna ibland kontaktar verksamheterna direkt och söker fakta själva istället för att vända sig till tjänstemännen och be dem bereda ärendena. Några citat som väl belyser detta är:

> *”De besöker skolor och vill med egna ögon se vad man kan göra för förändringar.”*
>
> *”Politikerna beställer ibland rätt ut i organisationen utan att fråga tjänstemännen.”*
>
> *”… politikerna springer iväg i sina egna fåror utan att förankra.”*

Det framhålls i sammanhanget att tjänstemännen har goda kunskaper om verksamheten och därför skulle kunna anlitas mycket mer i ärendeberedningen. Det framhålls också att politikerna inte alltid är så tydliga med vilket beslutsunderlag de önskar få av tjänstemännen. Likaså uppfattas politikerna ibland ta för lång tid på sig att fatta beslut och inte motivera sina ställnings-

taganden på ett fullgott sätt. Det påpekas dessutom att det är svårt att få till stånd prioriteringar. När till exempel den ekonomiska situationen är ansträngd anses politikerna behöva sätta ned foten och göra avvägningar om verksamheten. En av tjänstemännen säger på följande sätt:

> *”Politikerna ger oss inte vägledning i de besvärliga frågorna. De borde gå lite före och inte bara sätta sig ner och svara ja eller nej på en skrivning som kommer. I stället engagerar man sig i tillsättningen av en tjänst.”*

Det nyss sagda visar att politiker och tjänstemän ibland träder in i varandras mandat och medföljande handlingsutrymmen varvid de förväntade rollerna suddas ut, blandas och blir otydliga. Träder man in i varandras handlingsutrymmen eller zoner för ofta kan det bli till besvär och påverka samarbetet på ett negativt sätt.

När mandatöverskridande blir till besvär

Att mandatgränsen mellan de två rollerna på detta sätt löses upp och rollerna blandas behöver inte innebära besvär enligt de tillfrågade. Tvärtom, anses det naturligt och går inte att undvika helt och hållet. Det går helt enkelt inte att hålla isär politiker- och tjänstemannarollerna i alla lägen. Rollerna är inte svarta och vita, det finns överlappningar och överträdelser måste få ske ibland. Många intervjuade upplever det också som befogat att stundtals träda in i varandras ansvarsområden. Det påpekas att mandatöverskridandet inte är till besvär om det ger sig till känna ibland, då kan det vanligtvis också hanteras. Men, det kan bli till besvär om det ger sig till känna ofta eller till och med präglar vardagen. Då skapas låsningar mellan politiker och tjänstemän som försvårar ett fruktbart samarbete.

I tre av de studerade kommunerna upplevde man sådana besvärligheter under förra mandatperioden som medförde negativa effekter på samarbetet. I två av kommunerna beskrivs förhållandet som att det var en enskild politiker som var svår att samarbeta med. Denne trädde in i tjänstemännens mandatområden på ett icke önskvärt sätt, men ställde också icke önskvärda krav på politikerna. De tidigare upparbetade och invanda rollerna blev otydliga. I en av kommunerna fanns till exempel vid denna tidpunkt föreställningen att tjänstemännen skulle inta en helt underordnad roll gentemot politikerna. *”Under den förra mandatperioden skulle tjänstemännen vara tjänstehjon och man tappade också två förvaltningschefer på grund av detta”*, konstaterade en

av tjänstemännen. Respondenter från båda kommunerna beskriver hur det uppstod spänningar mellan politiker och tjänstemän, men också mellan politikerna sinsemellan. Situationen beskrivs som en period av bristande tillit och förtroende där vardagen präglades av felsökeri, skuldkastning och missnöje. *”Man diskuterade varandras fel och brister istället för att utvecklas”*, som en av respondenterna uttryckte det. Lösningen på samarbetsbesvärligheterna i de två kommunerna var att de båda politikerna som upplevdes svåra att samarbeta med ombads avgå under pågående mandatperiod.

I den tredje kommunen hade sammanblandningen av de olika rollerna en delvis annan problembakgrund. Den tydliggjordes av en polarisering i politiken där majoriteten och oppositionen hade svårt att kommunicera med varandra. Respondenterna påpekar att det vid den aktuella tidpunkten inte fanns någon tillit till eller respekt för varandra inom politiken. *”Det var en destruktiv miljö”* och *”det gick inte att diskutera saker och ting eller att bolla mellan varandra”*, var några av omdömena som gavs. Istället sägs en stor del av tiden ha ägnats åt konfrontation och felsökning. Den besvärliga samarbetssituationen löste sig när ett av kommunalråden själv valde att avgå under pågående mandatperiod. Den aktuella kommunen sägs emellertid ha haft flera svaga kommunalråd genom åren med följd att förvaltningen har kunnat växa sig stark. När det var låsningar mellan majoritet och opposition gick mycket energi åt till att hantera dessa och tjänstemännen fick automatiskt större inflytande. De intervjuade konstaterade också att svaga, trätande kommunalråd ger större utrymme åt kommunchefen. En av de intervjuade nyanserade denna bild genom att betona att *”man kan inte driva det så långt att allt ska gå genom kommunchefen”*. Ett annat belysande citat av situationen är:

> *”Blir det ett vakuum då träder den delen som fungerar in och tar över den andra. Krisar politisk ledning tar tjänstemannaledningen över. Idag vill politikerna ta över och flyttar fram sina positioner. De deklarerar tydligt att de vill ha mer att säga till om.”*

Även de intervjuade i en annan kommun uppmärksammar problematiken med svaga kommunalråd och starka tjänstemän. Förhållandet beskrivs som att när en tjänsteman går över gränsen och flyttar fram sina positioner hamnar denne i *”förvaltningspartiet”* där vederbörande enligt en av kommunens tjänstemän kan *”styra politiken på ett icke demokratiskt sätt ur en demokratisk synvinkel”…” Som tjänsteman kunde jag tycka: Vad skönt, nu fick jag som jag*

ville." Konsekvensen av att en tjänsteman går över mandatgränsen är att det inte blir ett riktigt politiskt ställningstagande. När en politiker går över gränsen handlar det istället om att denne styr i småsaker som inte har med politik utan med professionella frågor eller arbetsgivarfrågor att göra.

Mandatöverskridande kan också skapa en gyllene zon

Några av de intervjuade talade om mandatöverskridande och det handlingsutrymme som skapas tack vare det som en "gyllene zon". I gränslandet mellan politik och förvaltning finns möjlighet till fruktbart samarbete och utveckling av rollerna. En av de intervjuade menar att *"man kan dra nyttiga lärdomar av överträdelserna"* och *"i den gyllene zonen blir vad- och hur-frågor istället 'vur'-frågor"*. Det påpekas vidare från några av våra respondenter att det ska finnas en viss spänning mellan politiker och tjänstemän för att utveckla rollerna på ett bra sätt. Det gäller att kompromissa om man har trätt in i varandras ansvarsområden. Gränsöverskridande anses inte vara något negativt, bara man är medveten om det, kan tala om det och hantera det på rätt sätt. En av de intervjuade underströk att *"om man medvetet hanterar zonen blir man framgångsrik"*. Ytterligare två citat om gränsöverskridande och vad man gör av det handlingsutrymme som realiseras:

> *"Vi brukar kalla det för den gyllene zonen. Den finns inte på papper. Den uppstår utifrån att man byggt upp ett förtroende och att man kan ta och ge. Det finns en öppenhet och det berikar på ett helt annat sätt än när man sitter och spelar sina roller…..man står på sin planhalva och spelar in bollarna och det finns ingen som tar emot dem."*

> *"Det är effektivare i lagom dos. Det finns någonstans där det går över och blir löjligt. Jag tror på tjänstemän som har helhetssyn och jag tror på politiker som bejakar att vara tjänstemän."*

De intervjuade betonade att vissa betingelser måste råda för att roll- och mandatöverskridandet ska bli gyllene och uppfattas som något positivt. För det första måste det råda förtroende, tillit och respekt mellan politiker och tjänstemän. Det gäller att medvetandegöra sina roller för varandra och även prata om vilka förväntningar man har på kollegorna. *"Majoritet, opposition och förvaltning ska gå hand i hand"* och *"man hör på tonarten när man för en diskussion hur samarbetet fungerar"* är två citat som fångar några av den gyllene zonens förutsättningar. Som en politiker konstaterade: *"Svårt för politiker att hålla tjänstemän ifrån sig, att skydda beslutshierarkin"*.

För det andra måste *”korridorsnacket”* vara utbrett. Respondenterna poängterar den stora betydelsen av informell information och kommunikation. Det är viktigt att ledande politiker och tjänstemän sitter nära varandra rent fysiskt och att det råder ett öppet samtalsklimat. Detta kan ta sig olika uttrycksformer. En politiker menade att han *”tar en smäll ibland för att visa att man står på tjänstemännens sida”*. I en annan kommun påpekar de intervjuade att de ledande politikerna och tjänstemännen *”jobbar tätt ihop”*, att *”dörrarna alltid står öppna”* och att *”samarbetet fungerar bra på ett väldigt enkelt sätt”*.

För det tredje underlättas den gyllene zonen av om parterna strävar mot samma mål. Politikerna bör tydliggöra vilket uppdrag kommunen har och vart den är på väg, det vill säga de måste staka ut kommunens färdriktning. Som en politiker betonade: *”Politik måste banne mig stå för det man vill”*. Utan tydlig färdriktning blir det svårt för tjänstemännen att veta åt vilket håll de ska dra.

För det fjärde sägs kommunchefen ha en viktig roll i sammanhanget. Kommunchefen måste inta rollen som länk mellan politik och förvaltning. Tjänstemännens samarbete med politikerna sker via kommunchefen och denne blir då en viktig länk till den politiska organisationen.

I en av de studerade kommunerna finns det enligt samtliga tillfrågade en lång tradition av gott samarbete mellan politiker och tjänstemän som präglas av en klar rollfördelning. Det är klart och tydligt att det är politikerna som bestämmer och tjänstemännen som utför, det vill säga att politikerna sätter upp riktlinjerna och tjänstemännen förverkligar dem. Någon benämner förhållandet som *”ett symbiost samarbete där politikerna har makten och tjänstemännen är följsamma”*. Respondenterna påpekar att det finns en respekt för att politikerna bestämmer och att tjänstemännen stöttar dem och att man trivas i den rollfördelningen. *”Majoriteten äger byråkratin”*, *”tjänstemännen är ett stöd och inte någon motpol”* och *”tjänstemännen måste vara politiskt färgblinda”* är några kommentarer till förhållandet. Så har det alltid varit och så ska det förbli. Den som försöker ändra på ordningen får inte mycket för det och de som försöker möter motstånd, var en bild som tonade fram i intervjuerna. Rollfördelningen är djupt rotad i organisationen och den som inte finner sig i den får helt enkelt söka sig någon annanstans. Det påpekas också att politikerna genom åren varit ekonomiskt intresserade och aldrig äventyrat kommunens ekonomi, vilket också bidragit till det goda samarbetet. Så här säger två av de tillfrågade om det goda samarbetet mellan politiker och tjänstemän:

> *”Det är så här, nästan som i ett äktenskap. Det funkar inte med en stor kris. … Det kanske är en svaghet, men någon böjer sig innan det blir en stor konflikt. Tjänstemännen anpassar sig. Vi är här för att ta hand om de politiker som folket väljer.”*

> *”Tjänstemännen har det inflytande de förtjänar utifrån sin områdeskompetens. Vi kan inte hävda oss med utgångspunkt ifrån formerna. Politikerna har oss i sin hand. Vi hävdar oss genom att föra resonemang med dem inom våra områden.”*

I en annan av de studerade kommunerna finns det också enligt respondenterna en lång tradition av gott samarbete mellan politiker och tjänstemän med en klar rollfördelning. *”Det handlar om ett förtroende mellan politiker och kommunchef om hur tjänstemännen verkställer besluten, det vill säga hur de sköter vad-frågorna”* konstaterade en av de intervjuade. De klara rollerna sägs ha funnits ända sedan 1991 då kommunen införde resultatstyrning genom att dela in verksamheten i 45 resultatenheter. Det påpekas att det visserligen finns ett visst mandatöverskridande mellan de båda ansvarsområdena politik och förvaltning, men att det är litet och hanteras på rätt sätt. Som exempel nämner en av de intervjuade att när allmänheten ibland ringer till politikerna kan det tyckas som att dessa blandar sig i tjänstemännens arbete, men att de vid dessa tillfällen samtidigt hänvisar till tjänstemännen och förklarar ärendegången för den som ringer. De ledande politikerna och tjänstemännen beskrivs som ett väl inarbetat team. En av intervjupersonerna tycker dock att man ibland kanske är lite för familjär och därmed inte ställer tillräckliga krav på varandra.

Det finns intervjupersoner även i övriga kommuner som tar upp nackdelar med det goda samarbetet. Politiker och tjänstemän kan komma varandra *för* nära så att det blir problematiskt rent känslomässigt att fatta svåra beslut. Några intervjuade berättar om två så kallade skandaler som inträffat i deras kommun under senare år och som kan tänkas bero på att politiker och tjänstemän står så nära varandra att de var oförmögna att upptäcka de gjorda oegentligheterna. Så här säger en av dem:

> *”Politiken är väldigt snäll mot tjänstemannaledet i vår kommun. Så var det inte i en annan kommun där jag jobbade. Där var man mer kravställare och var inte rädd för att vara obekväm.”*

Vi kan vidare konstatera att de intervjuade ger uttryck för att de rollöverträdelser som finns mellan politikerrollen och tjänstemannarollen måste få finnas där och inte behöver innebära något besvärligt bara de hanteras på rätt sätt och rätt förutsättningar råder. Vid rätt betingelser kan det oklara handlingsutrymmet bli en gyllene zon med ett gott samarbete mellan politik och förvaltning.

Rolldilemman: en sammanfattande analys

Avslutningsvis kan vi sammanfattningsvis konstatera att de politiker och tjänstemän som vi har intervjuat anser att de båda rollerna inte går att särskilja helt och hållet och att överträdelser inte går att undvika. Om rollöverträdelser hanteras på rätt sätt och rätt förutsättningar råder blir de inte till besvär utan tvärtom något som berikar samarbetet. Gränsöverskridandet kan skapa en gyllene zon istället. De intervjuade nämner fyra viktiga förutsättningar av betydelse i sammanhanget, nämligen tillit och förtroende, informell information och kommunikation, tydliga mål samt kommunchefens roll.

Relationsdilemman

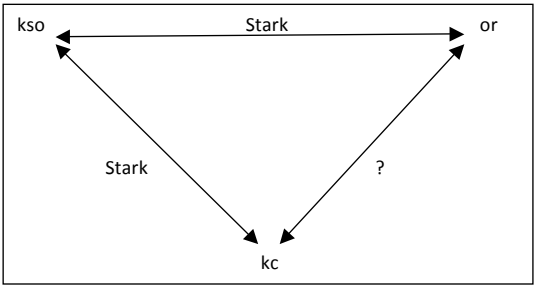
Möjligheterna att förvandla de problem som rolldilemman kan skapa till en gyllene zon i kommunledningsarbetet är som framkom i förra kapitlet starkt kopplade till relationerna mellan de som arbetar i kommunledningen. Att de högsta företrädarna i kommunledningen fungerar bra ihop framställs ofta som ett måste. T. ex. var politikerna i en mindre svensk kommun med små ekonomiska muskler 2011 överens om att lösa ut en nyrekryterad kommunchef med den formella motivationen att personkemin inte var bra mellan honom och den tillika nytillträdda kommunstyrelseordföranden.

Men det är inte bara relationen mellan kommunstyrelseordföranden och kommunchefer som framhävs som central för en bra styrning av kommunerna. Relationen mellan kommunstyrelseordförande och oppositionsråd/oppositionsledare beskrivs ofta även den som viktig för en kommun:

> *”Kommunens främsta tillgång är att kommunstyrelseordföranden och oppositionsrådet arbetar bra ihop. Så länge som de är överens blir mitt jobb enkelt.”*

Ovanstående kommentar kommer från en kommunchef i en medelstor svensk kommun på frågan om vad som var kommunens främsta tillgång. Kommentaren speglar den betydelse som ofta tillskrivs relationer i politiska kommunledningar. I en del fall används t. o. m. relationen mellan olika högre kommunföreträdare som en motivering till en specifik politisk konstellation. En moderat kommunstyrelseordförande i en mindre sydsvensk kommun är t. ex. inte ensam med att motivera sin koalition mellan Socialdemokraterna och Moderaterna med att ledarna för de båda partierna arbetar bra ihop. Efter valet 2010 hade 11 av Sveriges 290 kommuner ett styre involverande såväl Socialdemokraterna som Moderaterna – många av dem i traditionella industriorter i vilka de båda partierna traditionellt framställts som de självklara motpolerna och politiska rivalerna. Från vår studie finns det också exempel på kommuner med flytande majoriteter som kommer överens över blockgränserna för att säkerställa att vissa större strategiska beslut genomförs oberoende av om det, som det vanligtvis blir, majoritetsskifte vid nästa val.

Figur 1 Ideala relationer i en kommunledning – en relationstriangel?
(kso = kommunstyrelseordförande, or = oppositionsråd, kc = kommunchef)



Relationstriangeln fullbordas emellertid sällan med beskrivningar av betydelsen av goda relationer mellan kommunchef och oppositionsråd, ett faktum som vi kommer att återkomma till i senare rapporter. Många kommunchefer vi har talat med upplever emellertid att om kommunstyrelsens ordförande och oppositionsrådet har goda relationer kan en väl etablerad relation till kommunstyrelseordföranden vara fullt tillräcklig för kommunchefen, i meningen att större förändringar/beslut kan förväntas vara ventilerade med oppositionsrådet.

Stabila, förtroendefyllda och inte minst långvariga kommunledningsrelationer mellan oppositionsråd respektive kommunchefer och kommunstyrelseordföranden beskrivs således ofta som ett ideal i kommunledningsarbetet. I det här kapitlet kommer vi emellertid att beskriva samma relationer som ett dilemma snarare än som ett okomplicerat ideal. Erfarenheterna från två kommuner i studien påvisar att det finns en baksida med stabila, förtroendefulla och långvariga relationer i kommunledningar. I en av kommunerna utvecklades stora problem med att hantera effekterna av en långvarig men avslutad förtroendefylld arbetsrelation. Först beskrivs emellertid en annan kommuns svårigheter med att överhuvudtaget skapa förtroendefyllda relationer i kommunledningen efter ett politiskt majoritetsskifte.

Kommun A

Majoritetsskifte skapar oreda

Kommun A hade haft socialdemokratiskt styre i 16 år när den borgerliga alliansen vann makten efter valet 2010. Kommunen fick således en ny kommunstyrelseordförande samtidigt som socialdemokraterna valde att lyfta fram en ny ledare och därmed ett nytt oppositionsråd.

Majoritetsskiftet innebar att politikerna och tjänstemännen behövde hitta nya positioner, ett arbete som till stor del handlade om att bygga upp nya kommunikationsvägar och ett ömsesidigt förtroende för varandra. Enligt de intervjuade var det som att *”man börjar om på nytt efter sexton år med samma styrning”* och att *”det var rena nybörjarandan”* med många unga politiker i nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Under våren 2011 fanns det enligt de intervjuade fortfarande inget ömsesidigt förtroende mellan politiker och tjänstemän. Det handlade snarare om ett misstroende och en avvaktande hållning mellan parterna. *”Det var trevande från båda sidor”*, som en av de intervjuade konstaterade.

Förvaltningskulturen förändras inte automatiskt vid majoritetsskifte

Vissa företrädare upplevde således att en del tjänstemän fortfarande gick i Socialdemokraternas ledband – att ett så långvarigt kommunalt socialdemokratiskt styre hade skapat en tjänstemannakultur som präglades av socialdemokratiska värderingar och styrmetoder. Både politiker och tjänstemän kommunicerade dock förväntningar om att tiden successivt skulle läka den uppkomna förtroendekrisen, att det var naturligt att gå igenom den här turbulenta tiden. En tjänsteman uttryckte sig så här:

> *”Det finns en osäkerhet i organisationen vart den nya politiken vill. När man under så många år levt med samma majoritet och haft styrdokument som gällt hela tiden och bara reviderat dem men i grunden haft en styrning som legat fast. När det då kommer en ny majoritet blir det en turbulent tid som är fullt förståelig.”*

Organisationsförändringen i januari 2011 medförde samtidigt att sex förvaltningar gjordes om till en förvaltning med fyra sektorer och tillhörande nämnder. Det var främst tjänstemännen som påverkades av förändringen. Syftet med den nya organisationen var att få en mer sammanhållen förvaltning, i meningen att samarbetet mellan tjänstemännen skulle öka och stuprörstänkandet minska. Detta hade emellertid inte uppfyllts enligt de intervjuade. Tvärtom talades det om ett ökat revirtänkande inom nämnderna. Organisationsförändringen ansågs dessutom ha varit dåligt förankrad. En av respondenterna tyckte också att man kunde ha väntat med att genomföra den tills majoritetsskiftet satt sig ordentligt. Det blev alldeles för mycket på en gång och att det hade varit bättre att rida ut en storm i taget.

Ovanpå detta avgick kommunchefen i januari 2011, vilket medförde ytterligare oro och osäkerhet i organisationen. Kommunchefer förväntades generellt företräda tjänstemännen samtidigt som han/hon förväntades ha ett nära samarbete med kommunstyrelsernas ordförande och därmed utgöra en brygga mellan politiker och tjänstemännen. I det här fallet fick således kommunens tjänstemän och politiker hitta sina nya roller utan en kommunchef som en tydlig brobyggare mellan politiken och förvaltningen.

Alla de här stora förändringarna blev emellertid för mycket för en del av kommunens medarbetare. Utvecklingen bidrog till att flera medarbetare, både chefer och handläggare, sa upp sig och situationen under våren 2011 beskrevs av de intervjuande med olika värderande utsagor som att det *”för tillfället går det långsammare i maskineriet”*, *”hela havet stormar”* och *”kommunen är en sargad organisation”*. Alla förändringar hade skapat en osäkerhet kring vem som hade makten och till vem man skulle vända sig i olika frågor.

Kommun B

En formellt avslutad men ändå närvarande epok

En annan kommun hade under lång tid präglats av stabilitet i såväl den politiska som tjänstemannaledningen. Här blev en centerpartistisk politiker kommunstyrelseordförande 1990 efter att ha varit aktiv i kommunpolitiken sedan 1971. Under våren 2010, nästan 20 år senare, tyckte han att det var dags att kliva åt sidan och låta någon annan ta över kommunstyrelseordförandeposten och därmed leda partiet in i höstens val. Han hade försäkrat sig om att det fanns en tydlig efterträdarkandidat som dels hade ett förtroende i det egna partiet, dels var insatt i kommunledningsarbetet.

Kommunchefen hade handplockats till kommunchefsposten för många år sedan av den kommunstyrelseordförande som nu valt att stiga åt sidan. Kommunchefen hade suttit i kommunens tjänstemannaledning i 28 år, varav stora delar av den tiden som kommunchef tillsammans med den f. d. kommunstyrelseordföranden. Den långvariga arbetsrelationen mellan kommunstyrelseordföranden och kommunchefen hade utifrån deras perspektiv fungerat väldigt väl – de hade en stor samsyn kring hur kommunen skulle styras och fungera. Deras arbetsrelation kan beskrivas i termen av *parhästar*, vilket återspeglades i att deras samarbete på många sätt kan sägas ha utvecklats till en gyllene zon. Samarbetet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen var relativt omfattande och oreglerat. Båda två uttryckte

också ett stort stöd för den fria och oreglerade relationen dem emellan och såg detta som en förutsättning för ett konstruktivt och effektivt kommunledningsarbete.

Missnöje genererar politisk förändring

I kommunen som helhet hade det dock vuxit fram ett politiskt missnöje med kommunledningsarbetet på en rad områden, t. ex. bristen på reglerade arbetsordningar samt på kommunala tillväxtsatsningar. Inför valet 2010 skapades ett missnöjesparti som bl. a. profilerade sig på ett motstånd mot ett stort miljöprojekt i kommunen. Missnöjespartiet kommunicerade också ett missnöje med vad de ansåg vara en brist på politiska visioner i kommunledningen i kombination samt att tjänstemännen ansågs påverka kommunens färdriktning för mycket på politikens bekostnad.

I valet hösten 2010 fick missnöjespartiet hela 18 procent av rösterna och skapade ett helt nytt parlamentariskt läge där det blev svårt att identifiera en ny styrande majoritet i fullmäktige. Frågan var bara hur man skulle tolka valresultatet när i stort sett alla partier tappade röster till det nya missnöjespartiet men där det styrande centerpartiet tappade mest. Det missnöje som missnöjespartiet profiterade på var till stora delar kopplat till det föregående styret under den långsittande kommunstyrelseordförande som avgått ett halvår tidigare. Men den gamla kommunstyrelseordföranden stod inte längre högst upp på Centerpartiets valsedel. Det var heller inte möjligt att göra tjänstemännen med kommunchefen i spetsen politiskt ansvariga för det tidigare politiska styret – politiker är alltid ytterst ansvariga i Sveriges kommuner.

Det nya politiska styret med en ny kommunstyrelseordförande i spetsen var emellertid välvilligt inställt till delar av missnöjespartiets agenda och såg t. ex. ett behov av att göra mer offensiva satsningar samt att skapa en tydligare formell arbets- och beslutsordning i kommunen. Efter många veckor av sonderande och förhandlande skapades det till slut en koalition mellan de tidigare borgerliga partierna och missnöjespartiet med den nya centerpartistiska ledaren som kommunstyrelseordförande.

Den andra parhästen var kvar

Även om det nu fanns ett nytt politiskt styre med en uttalad gemensam ambition att förnya kommunens politik i den riktning som bl. a. missnöjespartiet efterfrågade fanns det ändå två stora arv från den gamla politiska epoken som skulle fortsätta att skapa problem. För det första var en av de gamla

parhästarna i den långvariga konstellation som under en längre tid hade styrt kommunen kvar på sin post. Kommunchefen hade några år kvar till pension och kunde således inte välja att kliva av bara för att hans parhäst sedan 20 år tillbaka hade möjligheten att göra så. För en så liten kommun som dessutom brottades med en svag ekonomi var det svårt att lösa ut kommunchefen från hans tjänst. Det var dock inte bara på politiskt håll som kommunchefen förknippades med den politiska epok som det nu fanns ett behov att bryta sig loss ifrån – även en del förvaltningschefer i kommunen upplevde ett behov av en ny tjänstemannaledning.

Kommunstyrelseordföranden, i samråd med bl. a. de nya koalitionspartnerna i missnöjespartiet, lade därför fram ett förslag till en ny tjänstemannaorganisation där kommunchefen skulle bytas ut mot en ledningsgrupp bestående av de högsta förvaltningscheferna. Kommunchefen skulle då gå tillbaka till sina ursprungliga sysslor inom kommunens ekonomiavdelning. Därmed skulle även den andra parhästen från den forna långvariga ledningsepoken försvinna från kommunledningen. Men Socialdemokraterna tyckte inte om idén med en ledningsgrupp och stoppade därför beslutet om omorganisation – de ville fortsätta med en ensam kommunchef även om det inte nödvändigtvis behövde vara samma som tidigare. Därmed hade kommunen en ifrågasatt och därmed vingklippt kommunchef som blev kvar på sin post i brist på andra beslut.

Kommunens verksamhet präglades av den gamla eran

Ett annat arv från den forna parhästtiden som kom att spöka i kommunpolitiken var frågan om ansvarsfrihet för 2010. Missnöjespartiets framgångar i valet 2010 hade bidragit till ett allmänt ifrågasättande av den politik och förvaltning som hade sina rötter i det gamla parhäststyret. Den moderat (som formellt var en del av den styrande majoriteten) och socialdemokrat som ansvarade för kommunens revision rekommenderade därför fullmäktige att inte bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet för 2010.

Det var inte alldeles självklart vem som var ansvarig för de brister som revisorerna hänvisade till. Initialt är det naturligtvis lätt att gå till den nya centerpartistiska kommunstyrelseordföranden och hans kommunstyrelse som styrde kommunen stora delar av 2010. Å andra sidan är det svårt att bortse ifrån det gamla långvariga parhäststyret med kommunchefen och den tidigare kommunstyrelseordföranden som styrde ihop en bit in på 2010 och som dessutom i allra högsta grad satt sin prägel på den politik och de rutiner

som revisorerna kritiserade. Revisorerna kritiserade t. ex. bristen på formella tydliga beslut samt oklara styrrutiner, vilket inte var något nytt för 2010 utan hade snarare existerat under en längre tid i kommunen.

Oppositionen med Socialdemokraterna i spetsen ställde sig på revisorernas sida i den frågan. Det gjorde emellertid även ett antal moderater samt företrädare för det nya missnöjespartiet, vilka var en del av kommunens politiska majoritetsunderlag. Vissa företrädare för det politiska majoritetsunderlaget såg det som den avgörande frågan till varför samarbetet mellan de borgerliga partierna samt det nya missnöjespartiet avslutades redan under våren 2011.

Under loppet av drygt ett år hade således en långvarig kommunstyrelseordförande valt att kliva åt sidan; ett nytt missnöjesparti vunnit 18 procent av rösterna i valet och blivit en del av det nya styret; kommunchefen som varit parhäst med gamla kommunstyrelseordföranden blivit kraftigt ifrågasatt och vingklippt samt en ny kommunstyrelse skapats och avgått. Den stabila och långvariga parhästrelationen där kommunstyrelseordföranden och kommunchefen haft en väldigt nära och förtroendefull relation hade hastigt men mindre lustigt förbytts mot en total politisk och organisatorisk röra. Eller som kommunens ekonomicontroller uttryckte det: *”kommunen var i ett bordlagt läge.”*

Relationsdilemman: en sammanfattande analys

De här två exemplen illustrerar hur symptomen för de problem som är kopplade till långvariga förtroendefyllda relationer i kommunledningen främst framträder i relationernas ändar – när en gammal relation ska avslutas och därefter följas av en ny. Men roten till problemen finns likväl under den tid då samarbetet mellan företrädarna i kommunledningen ofta framstår som mest produktivt, när det förtroendefyllda samarbetet mellan ledarna gör att de olika rollerna successivt växer ihop och därmed försvårar övergången till framtida konstellationer av kommunledningen.

Från våra intervjuer framkommer det också att det är tämligen vanligt bland studerade kommuner att de antingen var mitt inne i eller hade erfarenheter av liknande relationsdilemman. Liksom när det gäller rolldilemman var det i dessa sammanhang många gånger så att förklaringen till den uppkomna situationen söktes i fungerande eller icke fungerande så kallad personkemi. En av studiens intervjuade uttryckte sig så här: *”Samarbetsproblem är personbundna, det är inte sakfrågorna som är svåra utan det handlar om personkemi”.*

Fungerande relationer, eller för den delen personkemi, växer vanligtvis fram över tid. Hur relationerna utvecklas och vilken form de får påverkas av de inblandade. Men, när det så att säga går fel, när de olika delarna av kommunledningen växer samman på ett över tid ohälsosamt sätt. Vems fel är det då? Är det tjänstemännen som i sin iver att leverera det de styrande politikerna vill ha och som på så sätt framstår som en del av det politiska styret? Men, är det inte just det som tjänstemännen idealt ska göra – leverera det politikerna vill? Är det de styrande politikernas fel som i sin iver att skapa handlingskraftiga styren lägger väldigt stor vikt vid relationerna i kommunledningen? Men handlingskraftiga styren kan knappast ses som något negativt utan något positivt för såväl kommunen som demokratin.

Är det därför oppositionens fel som inte tillräckligt tydligt och effektfullt kommunicerar behovet av förnyelse samt ställer krav på en politiskt neutral förvaltning? Å andra sidan finns det ofta förväntningar på att även oppositionen ska arbeta tillsammans med både den politiska majoriteten och tjänstemannaledningen för att skapa bra förutsättningar för ett handlingskraftigt kommunalt styre. Eller är det rent av väljarnas fel som val efter val gett samma politiker och partier i uppgift att styra kommunen och därmed inte skickat några tydliga signaler om politisk förnyelse? Eller är det de politiska partierna som skall belastats för att inte förnya sina vallistor tillräckligt ofta? Och i vilken mån skall partierna belastats för att det i vissa fall inte finns någon konkurrens om de ledande posterna på respektive partis listor?

Ovanstående resonemang i termer av vems fel det är när relationerna inte fungerar pekar på att såväl tjänstemän som politiker och väljare har ett ansvar för hantering av relationsdilemman. Väljarna behöver idealt bli medvetna om att en hårt sammansvetsat kommunledning inte bara är av godo. I slutändan är det ändå kommunledningarna själva som behöver ta ansvar för att det finns en medvetenhet om att de aktuella relationskonstellationerna i kommunledningen en dag ska ersättas med andra relationskonstellationer.
Det framstår i det sammanhanget ofta som självklart att planera för att den aktuella konstellationen medarbetare i kommunledningen ska fungera väl tillsammans – det läggs inte sällan omfattande tidsmässiga och ekonomiska resurser på att personerna i kommunledningen ska sammansvetsas. Det verkar emellertid inte vara lika vanligt att samma kommunledningar planerar för den dag då deras egen relation inte längre står i centrum för kommunens styrning. En del av demokratins självklara förutsättningar är att det i slutändan är medborgarna och inte den sittande kommunledningen som avgör

vem som ska styra kommunen politiskt i framtiden. Ett sådant konstaterande är dock ingen ursäkt och heller inget hinder för att de som styr idag ändå har planerat för hur kommunen ska kunna fungera den dagen en eller flera medlemmar av kommunledningen självmant lämnar eller tvingas lämna sina poster. Detta är inget enkelt att planera då såväl tjänstemän som politiker är fria att själva lämna när de finner det önskvärt. I bästa fall har de ledande aktörerna emellertid pratat om risken med detta och i möjligaste mån försöker parera så att inte alla personer i ledande positioner slutar samtidigt.

> *”En politisk ledare ska inte utvärderas av hur väl kommunen ser ut just för tillfället utan hur kommunen ser ut när han eller hon har lämnat sin post.”*

De orden uttrycktes av en politisk kommunföreträdare i en av det nationella kommunforskningsprogrammets 47 medlemskommuner. Kommentaren var en reaktion på allt beröm han fått för att han varit med och sanerat kommunens usla ekonomi och fått kommunen på fötter igen. M. a. o., såg han det inte bara som sin uppgift att se till att den existerande kommunala styrningen fungerade bra, utan att det också fanns bra förutsättningar för kommunal styrning den dagen han inte längre var en del av kommunledningsrelationerna. Med denna syn vidgar också just denna politiker möjligheten till ansvarsutkrävande betydligt.

Helhetssynsdilemman

Som nämndes i rapportens inledning går de olika grupperna av dilemman delvis in i varandra. Rolldilemman och relationsdilemman har t. ex. påtagliga beröringspunkter. I det här kapitlet behandlas den grupp av dilemman som vi benämner helhetssynsdilemman och de tar sin utgångspunkt i omständigheten att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän behöver ske avseende både kommunens verksamhet som helhet och skilda delar av den. Även dessa slag av dilemman har beröringspunkter med de två andra grupperna.

Kommuners behov av att få delarna ihop till en helhet verkar under den senaste tioårsperioden ha getts allt större uppmärksamhet i kommunerna då man alltmer betonar helhetstänkande (Jonsson & Arnell 2006; Hellström, Knutsson och Ramberg 2009). Detta uttrycks i praktiken ibland som att man vill få bort så kallade nämndspartier, dvs. tänkande och argumentation utifrån enskilda verksamheter. Ibland sägs också att man vill få bort ”stuprörstänkande” och få till stånd mer ”hängrännstänkande”.

Vid de intervjuer som vi har gjort i den här temastudien har vi fått till oss bilder som pekar på att helhetssynsdilemman har två delar. Den första delen handlar om konsekvenser av att ta bort nämnder. Vi fick å ena sidan höra talas om positiva erfarenheter från ansträngningar att via borttagande av nämnder få till stånd helhetstänkande. Å andra sidan fick vi höra talas om en baksida på helhetssynstänkandet, nämligen att möjligheterna att utveckla lokal politik inom olika verksamhetsområden hade begränsats eller försvårats. Den andra delen av helhetssynsdilemman handlar om möten mellan statlig och lokal politik. Det berättades för oss att i kommuner där det finns en stark strävan efter helhetssyn så kan det hända att det uppstår besvärligheter i relationerna mellan å ena sidan politiker som argumenterar utifrån ett lokalt helhetstänkande och å andra sidan tjänstemän som argumenterar utifrån ett verksamhetsperspektiv präglat av de formella statliga regleringar, direktiv och målbilder som finns för merparten av de obligatoriska kommunala verksamheterna.

I det följande diskuteras de här båda inslagen i helhetssynsdilemman.

Helhetssyn och lokal politik

I flera av de kommuner som vi besökte vittnade intervjuade personer om en strävan att förbättra kommunens helhetstänkande. För att realisera denna strävan hade många gått från en ordning med facknämnder. Dessa förändringar hade också påverkat samarbetsrelationerna mellan kommunens politiska och administrativa ledning. En sektorchef beskrev förändringen så här:

> *”Dialogen är helt annorlunda. Förut hade jag tjugotvå personer som jag förde dialog med i en elvanämnd som var inne i detaljerna. Nu har jag ett råd, d. v. s. en person som i kommunstyrelsen är ansvarig för omsorgsfrågorna, som jag träffar regelbundet.”*

Personen ifråga berättade vidare att man i kommunen totalt hade förändrat formerna för samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän. För att kunna diskutera frågor om barn och ungdomar ur ett helhetsperspektiv så hade man möten var fjortonde dag mellan tre sektorchefer och två så kallade råd, dvs. ansvariga politiker i kommunstyrelsen, och två viceråd. Var fjortonde dag var det också ekonomiberedning, vid vilka råden, fullmäktiges ordförande, sektorchefer, kommundirektören och ekonomidirektören deltog.

Flertalet av de politiker som vi har intervjuat och som är verksamma i kommuner där man har tagit bort nämnder verkar vara nöjda med de förutsättningar för samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän som denna ordning skapar. De gav bland annat uttryck för erfarenheter bestående av att detaljfrågor från politiken förekommer i betydligt lägre omfattning och att sakfrågor behandlas politiskt *”på en högre nivå i ärendehanteringsprocessen och i ett bredare sammanhang”*. En annan positiv erfarenhet som lyftes fram var att det kan föras en friare dialog mellan politiker och tjänstemän. *”Jag kan numera föra en dialog om saker och ting innan jag skriver fast dem”*, berättade en förvaltningschef. Att arbeta utifrån en helhetssyn och komma bort från sakområdestänkande beskrevs på följande sätt av en annan chefstjänsteman:

> *”Vi försöker bygga bort de klassiska motsättningarna mellan skola och social-tjänst. Jag tycker inte vi skall ge upp detta. Likadant har vi försörjningsstödet inom samma sektor som vi har arbetsmarknadsfrågorna och vuxenutbild- ningen. Det är ju genialiskt.”*

Att inte ha nämnder upplevs av flera personer som vi talade med som en centralisering till kommunstyrelsen och som ett minskat informationsutbyte. En

av respondenterna undrade retoriskt *”var alla frågor som tidigare behandlades i nämnderna hade tagit vägen”*. Vid våra samtal var det flera personer som poängterade att en organisation utan nämnder kräver att politiker inte går ner på samma detaljerade nivå som tidigare och att chefer och andra tjänstemän informerar politiker även om politikerna inte skall fatta beslut. Det är inte alltid som detta fungerar, har vi fått höra vid intervjuerna.

En del av de intervjuade anser att den förändrade ordningen har medfört att det har samlats mer makt hos administrationen, vilket har att göra med att ledande politiker har mindre insyn i frågor som rör verksamheten. Flera intervjuade pratade om tjänstemännens informationsövertag och att de nya mötesformerna mellan politik och förvaltning innebär minskade informationsöverföringsmöjligheter.

Centraliseringen upplevs av flera som att avståndet mellan politik och verksamhet ökar. En tjänsteman talade om risken med att alla ledande politiker blir kommunstyrelsepolitiker och att det blir brist på fackpolitiker. I sin tur kan detta medföra att det blir väldigt lite politisk diskussion och begränsade möjligheter att utveckla lokal politik. Tidigare fanns det möjligheter att utveckla lokal politik via de möten mellan politiker och tjänstemän som regelbundet förekom i anslutning till nämndarbete. Där fick politiker kunskap om både verksamhet och eventuella nya statliga regleringar och direktiv inom aktuella verksamheter. Utan nämnder verkar man ha svårt att hitta former för informationsutbyte mellan politiker och tjänstemän avseende olika verksamhetsområden. Detta sägs försvåra möjligheterna att skapa en helhetssyn i ambitionen att utveckla en lokal politik.

En ledande oppositionspolitiker i en kommun delgav oss en annan erfarenhet när det gäller att arbeta lokalt med politik när man inte har verksamhetsnämnder. Den här politikern ansåg att det hade blivit lättare att driva oppositionsarbete och det berodde på att man hade ändrat på ärendehanteringsprocesserna i kommunstyrelsen. Efter borttagandet av nämnder har man infört en ordning med kommunstyrelsesammanträden varannan vecka. De ärenden som är föremål för beslut i kommunstyrelsen kommer då först upp som ett informationsärende för att två veckor senare bli föremål för beslut. Detta innebär att det finns möjligheter för oppositionspartierna att diskutera ärendet efter det att man har fått information om det och innan det är dags för beslut.

Några pekade också på att ordningen med att inte ha nämnder innebär förändrade förutsättningar för umgänget med medborgare. Den tidigare ordningen med ansvariga nämndsordförande anses finnas som en inarbetad

föreställning bland vissa medborgare när det gäller vem man vill prata med. Nyordningen med att ha så kallade råd har inte etablerats som något känt bland medborgare. Det finns förväntningar på att politiker skall känna till detaljer, vilket av en intervjuad sågs som en generationsfråga: *”Yngre människor nöjer sig med att få information från tjänstemän.”*

Att arbeta i en organisation utan nämnd skapar annorlunda förutsättningar för beredning av ärenden. Från intervjuerna framkom att tjänstemannaförslag bereds i en kommunledningsgrupp och inte av enskilda förvaltningstjänstemän. Denna grupp tar fram alla formella tjänstemannaförslag, vilket har medfört att *”det är mindre gnissel”* mellan verksamhetsområden, som en kommunchef berättade för oss. Samtidigt innebär den nya ordningen en risk för *”att alla i ledningsgruppen blir involverade i alla frågor”*, som en av de intervjuade konstaterade. Tendenser till detta ansågs finnas i en av de kommuner vi fick inblickar i.

Kommunal helhetssyn och statlig reglering

Även i kommuner som har kvar nämnder framfördes erfarenheter av besvärligheter i samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän, som hade att göra med att både enskilda verksamheter och kommunen som helhet behöver uppmärksammas. I en kommun pekade två av de intervjuade på att mängden statliga reformer inom framför allt skolans område kräver så mycket resurser från framför allt tjänstemän att det inte finns plats för lokal politisk styrning och att kommunen tappar fart i sin egen utveckling.

I en annan kommun berättade en ledande politiker att vederbörande hade märkt att det finns personer verksamma i skolan som i vissa lägen tycker att det är besvärligt att det finns lokala politiker som vill vara med. Så här uttryckte sig vederbörande:

> *”Skolfolk lever många gånger med andra skolmänniskor och lever hela sitt liv med skolfrågor. Då är det inte så lätt att tänka på att det finns annat som påverkar.”*

Vi fick också höra en berättelse om samarbetsbekymmer som ansågs bottna i tjänstemän som hade argumenterat för statens vilja och lokala politiker som hade argumenterat för lokala förhållandens betydelse. Så här berättade en politiker:

> *”Ja, vi har haft problem i vissa lägen. Vi hade två rektorer som inte höll sin budget. Man ansåg att den statliga delen var så viktig att man var tvungen att göra som man gjorde. Man accepterade inte kommunens budget fullt ut. Vi diskuterade det här ganska länge. Båda de där två personerna hoppade av som rektorer efter diskussioner. Vi avskedade dem inte. De kände väl att det var svårt att gilla de resursmässiga förutsättningarna.”*

Några respondenter pekade också på att det händer att professionspräglade tjänstemän gärna lutar sig mot statens regleringar, direktiv och målbilder och söker trygghet i dem. Då begränsar man sig själv och då förhindrar man möjligheter till helhetstänkande, ansåg en förvaltningschef.

Helhetssynsdilemman: en sammanfattande analys

Den här gruppen av dilemman bottnar i att kommuner – hur de än vrider och vänder på sig – har att handskas med skilda verksamheter och att många av dessa är obligatoriska och i grunden vilar på statliga regleringar. I många av dem arbetar också högskoleutbildade människor vilket också betyder att det finns många starka professioner och professionsföreträdare i kommunerna som lokala politiker har att samverka med. Att få ihop de olika delarna i det kommunala serviceutbudet är därmed inte enkelt för vare sig ledande tjänstemän eller politiker. Såväl de starka professionerna som de statliga regleringarna kan motverka de lokala politiska ambitionerna att skapa en stark helhet. Likaså förefaller den allt större graden av centralisering, som delvis kan förstås som ett sätt att bättre hantera statliga regleringar, vara ett påtagligt brott mot den många gånger förhärskande tanken om det goda i att bedriva en decentraliserad kommunal verksamhet. En verksamhet som är decentraliserad skapar enligt denna förhärskande tanke en möjlighet för de personer som kan verksamheten att också påverka den. Närheten till de människor som på olika sätt får ta del av verksamheten skapar också möjlighet att i samverkan utveckla verksamheten. Samtidigt med dessa positiva aspekter på verksamhetens kvalitet avlastas kommunledning från det operativa ansvaret. Tid frigörs då för att tänka på helheten och kommunens önskade färdriktning. Att strypa informationsflödena och centralisera befogenheter går påtagligt emot denna tanke. Risken är då att delarna aktivt motverkar idén om att stärka helheten. Helhetssynsdilemmat berör i mångt några eviga frågor i litteraturen om styrning.

Några avslutande reflektioner

Slutsatser och bidrag

Den här studien påbörjades med en ambition att uppmärksamma samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän i två avseenden:

- Samarbetet i sig kan vara besvärligt i bemärkelsen att det inte upplevs fungera bra i vardagen.
- Samarbetet kan påverkas av påfrestningar av skilda slag.

Med den första fokuseringen var vi intresserade av vad det kan vara för slags besvärligheter som kan uppstå i samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän. Med den andra fokuseringen var vi nyfikna på hur samarbete mellan politiker och tjänstemän kan förändras vid påfrestningar av skilda slag.

Vid gjorda intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i tio kommuner konstaterade vi att samarbetet överlag inte påverkats nämnvärt när kommunerna varit utsatta för yttre påfrestningar. Detta är en intressant iakttagelse. Utifrån den tycks det som om samarbetets ordnande betingas av andra omständigheter än sådana som har att göra med yttre omständigheter. Mot bakgrund av detta konstaterande har vi i denna rapport framför allt beskrivit och diskuterat hur samarbetet mellan politiker och tjänstemän upplevs fungera i vardagen.

I rapporten har vi valt att redovisa besvärligheter relaterade tills samarbete mellan politiker och tjänstemän i termer av dilemman, eftersom detta begrepp pekar på valsituationer när det gäller hur man skall handskas med förutsättningar för samarbete. Valsituationerna innehåller både möjligheter, men de kan också leda till bekymmer beroende på hur man handskas med dem. Häri ligger dilemmana.

Vi har samlat våra iakttagelser i tre olika grupper av dilemman rörande samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän i kommuner. Den första gruppen, rolldilemman, rör omständigheten att samarbetet måste organiseras

lokalt i kommunerna och att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän ibland kan glida in i varandra, på ont och gott. Den andra gruppen av dilemman, relationsdilemman, uppmärksammar förhållandet att allt samarbete handlar om relationer. Starka sammansvetsade och uthålliga relationer i kommunledningen beskrivs ofta som ett självklart ideal. I den här rapporten har vi emellertid påvisat att det även finns en baksida av det idealet – att sammansvetsade och långvariga relationer kan leda till bekymmer när de bryts. Den tredje gruppen av dilemman, helhetssynsdilemman, sätter fokus på att samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän avser både kommunen som helhet och skilda verksamheter i kommunerna.

Vi hoppas och tror att vårt sätt att tala om samarbetsdilemman och inte enbart samarbetsbekymmer visar på att det finns valmöjligheter när det gäller hur man handskas med förutsättningar för samarbete. Vi hoppas och tror också att vårt sätt att tala om tre grupper av dilemman pekar på tre centrala förutsättningar för samarbete; nämligen för det första att politikerroller och tjänstemannaroller skapas lokalt i kommuner, för det andra att samarbete alltid handlar om relationer mellan personer och för det tredje att staten är inblandad i förutsättningarna för samarbete utifrån att man påverkar verksamheter.

Frågor att uppmärksamma

Vi misstänker att många praktiskt verksamma känner igen i sig i ovanstående tre grupper av dilemman. Vi vet också att dessa dilemman har diskuterats i tidigare kommunal lednings- och organisationsforskning. I Bergström, Magnusson och Ramberg (2008) fångas till exempel dessa dilemman i en diskussion om konsten att styra i en komplex kommunal styrsituation. En väg framåt för att bättre hantera denna komplexitet är enligt författarna att utveckla och bättre förstå dialogen mellan politiker och tjänstemän. Detta är också en ambition som vi vill gå vidare med för att förbättra förutsättningarna att nå fruktbara lösningar på ovanstående tre kommunala samarbetsdilemman. Från studien är det åtminstone fyra frågor som framträder som centrala för att kunna utveckla denna dialog;

- Hur handskas kommuner med dilemman av de aktuella slagen?
- På vilka grunder byggs relationer och samarbete mellan ledande politiker och tjänstemän i kommuner?

- Hur kan man bygga upp samarbete mellan politiker och tjänstemän utifrån individ- respektive grupporienterad syn på kommunledningsarbete?
- Hur arbeta med kompetensförsörjning och kompetensutveckling vad gäller kommuners politiska och administrativa ledning?

Den första frågan har behandlats något i de genomförda intervjuerna, men har då i första hand kommit att handla om när roll- och relationsdilemman har utvecklats till samarbetsbekymmer. Det finns skäl att systematiskt uppmärksamma hur kommuner handskas med identifierade dilemman och inte minst de kommuner som har medverkat i denna undersökning och som har berättat om upplevda dilemman av alla tre slagen. Häri ingår att uppmärksamma vilka aktörer från den politiska ledningen respektive tjänstemannaledningen som handskas med samarbetsdilemman och hur detta går till.

Den andra frågan utgår från omständigheten att man i varje enskild kommun har att organisera samarbete i form av roller som politiker och tjänstemän skall inta. Hur tänker man när man gör det? Hur beaktar man att politiker och tjänstemän i grunden har skilda mandat som förtroendevalda lekmän respektive anställda på fackmeriter. Hur präglas organiserandet av traditioner i form av etablerade relationsmönster som kan ha kommit att institutionaliseras? Det är frågor som är värda närmare studier och framför allt utifrån att vi har fått en bild av att man i kommuner många gånger verkar organisera samarbetet på i första hand det man kallar ”personkemi” och på förtroenden. Frågan om på vilka grunder som samarbete mellan politiker och tjänstemän byggs har också att göra med förhållanden relaterade till det vi kallar relationsdilemman, d. v. s. när förutsättningar för samarbete ändras, t. ex. vid majoritetsskifte eller byte av person i etablerade samarbetsrelationer. Frågan är också relevant när det gäller helhetssynsdilemman och då framför allt i samband med att kommuner lägger ner facknämnder och centraliserar beslutsfattandet. I en tidigare studie konstateras att organisationslösningar utan facknämnder ger upphov till komplexa maktförskjutningar som är svåra att överblicka (Siverbo 2009). Denna studie liksom våra egna intervjuer pekar på att det finns anledning att närmare studera frågan om på vilka grunder samarbete organiseras.

Den tredje frågan bottnar i att relationerna mellan politiker och tjänstemän i ledande positioner i allmänhet byggs utifrån föreställningar om individorienterat ledarskap. Det är individer som ingår i samverkansrelationer och det är mellan individer som relationer byggs. Det verkar som om denna ordning medverkar till att samarbetsrelationer mellan politisk och administrativ led-

ning byggs mer på förtroenden mellan individer än på idéer om politiska och administrativa roller. Vid gjorda intervjuer har det visat sig att det finns intresse för grupporienterat ledarskap och därmed också för att bygga relationer mellan politisk och administrativ ledning på grupper.

Den fjärde frågan handlar om kompetensförsörjning och kompetensutveckling avseende kommunledning. I samband med majoritetsskifte kan det vara aktuellt med kompetensutvecklingsinsatser för nytillträdda politiker. Etablerande av samarbete mellan politiker och tjänstemän kan påverkas av kompetensmässiga förhållanden. Frågan finns också närvarande i helhetssynsdilemman på så sätt att såväl det politiska ledningssystemet som det administrativa måste förse sig med kompetens avseende förhållanden av betydelse för kommunen liksom för enskilda verksamheter.

Fortsatt arbete

Ambitioner finns att uppmärksamma de här fyra frågorna under våren 2012. Tanken är att behandla den första frågan med hjälp av bland annat återbesök hos kommuner som har delgivit oss berättelser om dilemman som har varit aktuella vid de tillfällen då vi har besökt dem. Vi har då för avsikt att studera hur kommunerna har lyckats hantera den här sortens problem och dilemman. Resultatet av detta är tänkt att publiceras i en Erfa-rapport under 2012.

Övriga tre frågor kommer att behandlas vid ett besök i ett par ytterligare kommuner. Resultatet av detta kommer antingen att publiceras i en egen rapport eller i den tänkta slutrapporten från det nationella kommunforskningsprogrammet.

Referenser

Bergström, Tomas, Magnusson, Håkan & Ramberg, Ulf (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies, 34* (2), 203–220.

Hellström, Mikael, Knutsson, Hans & Ramberg, Ulf (2009) *Strategier för kommunalhushållning*. Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser.

Jonsson, Leif & Sven-Inge Arnell (2006) *Att organisera kommuners ledning. Att förena svårförenliga institutioner*. Nora: Nya Doxa.

Nilsson, Viveka & Johan Wänström (2011) *Hur besvärligt kan det vara i en kommun? 46 kommuner berättar*. Göteborg. Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfa-rapport 1.

Siverbo, Sven (2009) *Moderna politiska organisationer II. Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. Göteborg, Kommunforskning i Väst, KFi-rapport 101.

Wetterberg, Gunnar (2004) *Den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: SNS Förlag.