

I HUVUDET PÅ KOMMUNDIREKTÖRERNA

– 2017 års utmaningar

En rapport från Kunskapsbolaget

Jan Björinge

Kunskapsbolaget har funnits i 20 år och består av ett 70-tal konsulter, varav flera tidigare kommundirektörer – andra med spetskompetens från många olika områden i kommuner, landsting, statliga myndigheter och från det privata näringslivet. Kunskapsbolaget arbetar med affärs-/verksamhets- och ledarutveckling, som interimschefer samt med organisationsutredningar och utvärderingar mm. Kunskapsbolaget har kunder både inom den offentliga och den privata sektorn och är bl a en ledande aktör för interimschefer inom utbildningsområdet.

Innehåll

	Sida
1. Om rapporten	4
2. Kommundirektörerna: Stor frustration över statens klåfingrighet	5
3. Kommundirektörer oroade över att inte kunna följa lagen	7
4. Kommundirektörerna funderar över omvärldshändelser och kraven på kommunalt ledarskap	7
5. Bostadsbyggandet, integrationen, kompetensförsörjningen och ekonomin är de viktigaste frågorna för kommunerna 2017 enligt kommundirektörerna	10
6. Utvecklings- och förändringsarbete är den främsta professionella utmaningen för landets kommundirektörer 2017	11
7. Kommundirektörerna vill rekrytera samhällsplanerare och digitaliseringsstrateger	12
8. Budget 2017 och budgetprocessen är OK för de flesta kommundirektörerna, men kan också upplevas som "det mest dysfunktionella vi håller på med i kommunvärlden"	13
9. Kommundirektörerna är nöjda med sina politiker (eller sparkade...?)	14
Frågeformulär	20

I HUVUDET PÅ KOMMUN- DIREKTÖRERNA

– 2017 års utmaningar

En rapport från Kunskapsbolaget

1

OM RAPPORTEN

Åtta seniorkonsulter från Kunskapsbolaget har telefonintervjuat ett 70-tal kommundirektörer om 2017 års utmaningar. Undersökningen omfattar större, medelstora och mindre kommuner med god geografisk spridning över hela landet. Intervjuerna har följt en frågemall som redovisas i slutet av rapporten. Undersökningen fångar huvudfrågor som är representativa för hela kommundirektörskollektivet även om det inte är en totalundersökning. Därtill redovisas enskilda kommentarer och synpunkter som vi har bedömt vara av intresse som underlag för fördjupade samtal om kommundirektörrollen och dess utmaningar.

Kommundirektörerna har garanterats anonymitet och därför redovisas inte vilka kommuner som ingår i undersökningen. Undersökningen ger indikationer på vilka utmaningar som kommundirektörerna sliter med, men den gör inte anspråk på att vara vetenskapligt validerad i fråga om viktningar av frågornas tyngd för hela kollektivet. Undersökningsledare och rapportförfattare är Jan Björinge, som själv har en bakgrund som kommundirektör i tre kommuner under 16 år.

Kunskapsbolagets avsikt är att denna undersökning av ”I huvudet på kommundirektörerna” ska bli årligt återkommande och bilda en tidsserie över utvecklingen av kommundirektörernas och kommunernas utmaningar.

Varmt tack till Sten Lundströmer, Christer Persson, Åsa Danielsson, Mats Törnquist, Per-Key Björcke, Gilda Johansson och Roine Gillingsjö som har genomfört intervjuerna tillsammans med mig och svarat för kloka synpunkter på rapporten! En särskild tillägnan till Sten Lundströmer, som var den konsult som gjorde flest intervjuer. Han visade ett mycket stort engagemang för såväl uppgiften som för frågeställningar och teman. Sten avled plötsligt ”i steget” kring årsskiftet till 2017. Vi känner stor sorg och saknad efter denna ytterst professionella och kunniga hedersman och goda kollega. Rapporten tillägnas Sten.

/ Jan Björinge

Kunskapsbolaget KLN AB, Gamla Brogatan 19, 111 20 Stockholm

Seniorkonsult Jan Björinge, jan.bjoringe@kunskapsbolaget.se, 0703 970 545

Vd Björn Kärrberg, bjorn.karrberg@kunskapsbolaget.se, 0705 580 410

Ass. Anneli Andersson, anneli.andersson@kunskapsbolaget.se, 08 545 160 20

2

KOMMUNDIREKTÖRERNA: STOR FRUSTRATION ÖVER STATENS KLÅFINGRIGHET

Vi har som avslutning av intervjuerna ställt den helt öppna frågan: "Något övrigt du skulle vilja tillägga till denna undersökning som har titeln "I huvudet på kommundirektörerna – 2017 års utmaningar"?"

Många av de spontana svaren på denna fråga har handlat om frustrationen över det som upplevs som statens klåfingrighet i den kommunala verksamheten. Här är exempel på öppna svar som berör statens roll i förhållande till kommunerna:

"Ökad statlig direktstyrning över den kommunala verksamheten hotar det kommunala självstyret."

"Bekymmersamt för en liten kommun att hantera alla riktade statliga stöd. Våra politiker vill att vi söker allt, men den reella arbetsinsatsen kostar mer än vad stödet ger. Det blir ryckigt och svårt att skapa en långsiktigt fungerande organisation."

"Statens styrning blir mer och mer detaljstyrande över framför allt skolan eller socialtjänsten. Lärarlyftet skapar bara oro i organisationen. Statens roll är mycket besvärande."

"Dålig samverkan mellan statliga och kommunala aktörer. Regelverken fungerar inte ihop. Gör det svårt att följa regler och försvårar samverkan."

"Staten är stelbent och skapar problem i stället för lösningar. Regeringskansliet, arbetsförmedlingen och migrationsverket har en besvärlig attityd till samarbete med kommunerna. De borde hjälpa till att prioritera och lösa problem i stället för att sätta krokben."

"Staten ska inte gå in och detaljstyra, t ex lärarlyftet."

"Hatar de specialdestinerade bidragen."

"Det blir mer och mer statlig direktstyrning dagligen. Plan- och bygglagen innebär att en enskild tjänsteperson på länsstyrelsen kan stoppa en plan som har utarbetats under lång tid och i nära dialog med kommuninvånarna."

"Länsstyrelsen säger nej till alla nya planer. Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattningar i bullerfrågor. Dt statliga myndigheterna borde samordna sig."

"Statens inblandning är ett stort problem med 120–130 riktade statsbidrag."

"Statens klåfingrighet med mer än 100 styrda bidrag som begränsar det kommunala självstyret."

"Öka det generella statsbidraget i stället för alla specialdestinerade bidrag."

"Flyktingfrågan är mycket komplex, men beskrivs för skönmålat och är en tabu-fråga. Det kommer att skapa problem framöver."

"Tung administration att rapportera in lärarlönerna för lärarlyftet. Bara problem när staten lägger sig i lönebildningen."

"Lärarlyftet skapar bara problem."

"Integrationsarbetet klaras t ex inte av staten. Arbetsförmedlingen klarar inte uppdraget, bara 20 % av nyanlända – 80 % riskerar att hamna hos socialtjänsten."

"Det finns en klyfta mellan politiker i kommunen som är nära medborgarna och politiker i staten."

"Arbetsmarknadsfrågor blir successivt allt viktigare för kommuner. Trots att det är ett statligt ansvar måste vi jobba mycket med det på kommunnivå. De med lägre utbildning får svårt att komma in på den öppna arbetsmarknaden."

- Vi i kommunerna får ägna mycket energi åt näringslivsutveckling för att främja jobbtillväxt.

RAPPORTFÖRFATTARENS KOMMENTAR TILL "STATENS KLÅFINGRIGHET"

Staten hade 2016 utfärdat mer än 120 riktade statsbidrag som kommun- direktörerna upplever som administrativt mycket betungande och besvärande i många avseenden.

De svenska kommunerna har internationellt sett ett unikt starkt mandat när det gäller de flesta frågor som är viktiga för medborgarna/väljarna. Det gäller barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Vård och omsorg om de äldre och andra behövande. Bostadsbyggande och samhällsplanering mm. De svenska kommunerna har, den internationellt sett, unika rätten att själva beskatta sina medborgare och svarar totalt sett för en mycket stor andel av de offentliga resurserna.

Kommunerna har helt enkelt väldigt mycket makt över de frågor som ligger närmast hjärtat och är viktiga för väljarna. Riksdag och regering (staten) befinner sig långt från människors vardag och har en mycket begränsad verktygslåda som i stort består av att stifta lagar, ge bidrag och att sänka/höja skatter. Efter att själv ha arbetat tre år i statsministerns kansli och dessutom suttit i riksdagen en kort tid vet jag hur svårt det är att forma nationell politik av betydelse för väljarnas vardag utan att klampa in på kommunernas arena.

Riktade statsbidrag till godhjärtade ändamål i kommunerna blir ett sätt för riksdag och regering att göra sig relevanta och populära för väljarna. Den som utifrån t ex har följt skoldebatten under senare år måste få intrycket att skolan styrs från våra nationella politiker. I själva verket är det våra kommunpolitiker som har nästan hela ansvaret för skolans resultat, liksom för lärarnas löner och arbetsvillkor. Det är inte lätt för våra rikspolitiker att hålla fingrarna borta från riktade statsbidrag till behjärtansvärda ändamål...

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till finansdepartementet 2016-04-20 påtalat behovet av att minska antalet riktade statsbidrag; Färre och mer effektiva statsbidrag till kommuner, landsting och regioner. Klipp ur skrivelsen:

"De riktade statsbidragen och ersättningarna till kommuner och landsting har ökat kraftigt till antalet de senaste åren. Detta medför en ökad detaljstyrning och administration och det försämrar även kommunernas och landstingens förutsättningar att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi

I början av 1990-talet gjordes stora förändringar av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommuner och landsting. Ett viktigt inslag var inrättandet av ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem som bl.a. innebar att ett stort antal riktade (specialdestinerade) bidrag fördes över till de generella statsbidragen till kommuner respektive landsting. Samtidigt infördes finansieringsprincipen för ökade eller minskade kommunala åtaganden som staten beslutar om.

Under 2000-talet infördes återigen fler nya riktade bidrag och ersättningar. Antalet bidrag har sedan fortsatt att öka och uppgår enligt en kartläggning som SKL nyligen genomfört till mer än 120 stycken 2016 – alla med sina egna regelverk och fördelningsprinciper. SKL har länge drivit att medel som tillförs kommunala sektorn från staten i första hand bör ges som generella och värdesäkrade bidrag.

Utgångspunkten är att kommuner och landsting/regioner, inom ramen för lagarna och den kommunala självstyrelsen, svarar för utformningen och prioriteringen av de verksamheter som man har ansvaret för. Det skapar förutsättningar för utveckling och förnyelse samt för en effektivisering och samordning mellan olika verksamheter. Riktade statsbidrag kan vara motiverat i vissa fall, men den pågående utvecklingen är knappast rimlig. SKL vill särskilt lyfta fram den ökning av de riktade bidragen som skett inom vård, omsorg och skola."

Riksrevisionen har i en granskning Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? (RiR 2014:25) undersökt statens riktade bidrag till skolan. Riksrevisionen sammanfattar resultatet enligt följande:

”Staten riktar särskilda bidrag till skolorna för att öka lärarnas kompetens och kvaliteten i undervisningen. Men Riksrevisionens granskning visar att bidragen inte går till de skolor som behöver dem mest. Skolor med låga kunskapsresultat tar mer sällan emot bidrag än skolor med höga kunskapsresultat.”

Riksrevisionen har också granskat: Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården (RiR 2016:29) och konstaterar följande:

”Statliga bidrag till vården för olika riktade insatser är vanligt förekommande. Effekten av bidragen är ofta positiv inledningsvis men är oklar i ett längre perspektiv. I flera fall upphör verksamhet då bidragen slutar komma och i vissa fall har prioriteringar styrts av beviljande av bidrag och inte utifrån lokala behov.”

För den som vill fördjupa sig ytterligare i frågor om statens styrning av kommunerna i allmänhet finns underlag i en sekretariatsrapport till den statliga Ansvarskommittén Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation (SOU 2007:11).

3

KOMMUNDIREKTÖRER OROADE ÖVER ATT INTE KUNNA FÖLJA LAGEN

Flera kommundirektörer oroar sig i de öppna svaren över att det blivit allt svårare att följa alla lagar. Det kan exemplifieras av följande citat:

”Har varit kommundirektör länge, men aldrig tidigare upplevt att jag inte kan följa lagarna förrän nu. Den nya bosättningslagen sätter allt på sin spets. Nu blir frågan: vilka lagar gör det minst ont att bryta mot?”

Vi har de senaste månaderna fått ta del av uttalanden i medierna från både kommunpolitiker och kommunala chefer om att alla lagar inte längre kan följas (t ex Täby och Ekerö om bosättningslagen och Hultsfred om försörjningsstöd). Det är ovanligt, för att inte säga unikt, att ansvariga politiker och chefer öppet uttalar att de inte kan följa våra lagar.

Här ett exempel från Expressen som visar att mörkertalet bland kommuner som inte uttalar sig kan vara mycket stort:

”Stockholmskommunerna Ekerö och Täby sätter stopp för mottagandet av nyanlända. Enligt TT lever 50 av landets 290 kommuner i nuläget upp till lagen om att ta emot anvisade flyktingar.”

4

KOMMUNDIREKTÖRERNA FUNDERAR ÖVER OMVÄRLDSHÄNDELSE OCH KRAVEN PÅ KOMMUNALT LEDARSKAP

Många av de spontana svaren på den helt öppna frågan ”Något du vill tillägga?” har handlat om omvärldsförändringar och de nya kraven på ledarskap. Här är några exempel:

- Bristen på en vision över välfärds-Sveriges utveckling och framtid är påfallande och besvärande. Vad vill vi med det offentliga uppdraget i en tid när behoven ökar mer än våra resurser. Vad ska sättas före? Vad är viktigast?
- Det krävs ett särskilt modigt och stabilt ledarskap de närmaste åren på läget i världen och i samhället. Förmågan att se helheten, förmågan att tänka efter blir särskilt viktig i en svårtolkad värld.

- Det krävs ett emotionellt moget ledarskap.
- Vi måste skapa mer helhetsperspektiv – nu fattas för kortsiktiga beslut.
- Sverige har fått 163.000 nyanlända och får ytterligare 200.000 anhöriga som behöver bostäder. Var kommer de att välja att bosätta sig? Hur ska vi planera?
- Som kommundirektörer behöver vi mer input utifrån, mer omvärldsspaning.
- Osäkra politiska konstellationer gör kommundirektörsjobbet svårare.
- Brexit, Trump..., det växer fram nya krafter i samhället utanför de etablerade partierna. Hur kommer de att påverka kommunerna och kommundirektörsrollen?
- För de flesta av oss tiden går fort fram till nästa val 2018. Hur ska det bli då? Vad händer på riksplanet? Risk att vi får mer av otydliga och vingklippta majoriteter i kommunerna, vilket kräver mer samarbete över blockgränserna.
- Många kommundirektörer upplever oro i kommun-Sverige.
- Politiker har ibland svårt att förstå att de inte snabbt får ta vissa beslut när de känner tryck från invånarna. Lagar och regler upplevs hindrande.
- Som kommundirektör behöver man frigöra tid för omvärldsbevakning och för långsiktiga framtidsstrategier. Det är svårt, särskilt i mindre kommuner.
- Regionfrågan? Vad händer nu?
- Organisationsfrågan regioner-kommuner är fortsatt mycket viktig.
- De regionala och nationella kommunikationsfrågorna med järnväg, transporter och logistik är mycket viktiga för kommunernas utveckling.
- Svårt att få till tillräckligt byggande både när det gäller privata byggbolag och kommunala bostadsbolag. De privata tycker att det är bra med övertagerfrågan som driver upp priserna. De kommunala bolagen har problem med finansiering.
- Vi måste bli mycket mer innovativa när det gäller att ta till vara digitaliseringens möjligheter.
- Finns oerhört mycket mer att göra när det gäller formerna för kommunal kommunikation och medborgardialog.
- 2018–2020 kommer att innebära stora ekonomiska och andra påfrestningar på landets kommuner.

RAPPORTFÖRFATTARENS KOMMENTAR TILL "OMVÄRLD OCH LEDARSKAP"

Många kommundirektörer vittnar om att jobbet har blivit avsevärt mycket svårare i kommuner som saknar stabila majoriteter. Ofta beror det på att Sverigedemokraterna har fått en vågmästarroll. Det räcker inte längre att som kommundirektör ha ett förtroendefullt samarbete med sin kommunstyrelseordförande. Det gäller att navigera en politisk karta som har blivit mycket mer komplex.

Flera funderar över hur de krafter vi ser i omvärlden med exempel som Brexit och valet av Trump som president i USA kommer att påverka de svenska kommunerna. Vad händer om de etablerade partierna inte kan upprätthålla förankring och förtroende? Vad händer om det blir ännu svårare att rekrytera kunniga, engagerade och altruistiskt drivna politiker till nämnder och fullmäktige?

Många kommundirektörer som har varit med ett tag upplever att politiken har blivit mer kortsiktig och mer "Twitter-anpassad". I kommuner med oklara majoriteteter är det inte ovanligt att den politiska debatten förs mer i medier än i nämnder och fullmäktige.

Samtidigt sker en utarmning av de samlande mediernas resurser och kompetens när det gäller att följa och kritiskt granska den kommunala demokratin på ett allsidigt sätt. Kontinuerlig mediebevakning och granskning saknas idag helt i ett 60-tal kommuner (Medieutredningen). Allt färre medborgare prenumererar på ortens lokaltidning (om det finns någon). De medier som fortfarande överlever har så gott som alla dragit ner på antalet journalister för att minska kostnaderna.

Många kommundirektörer vittnar samtidigt om att det har blivit lättare och lättare att få in kommunens pressmeddelanden i lokaltidningen. Med allt mindre resurser för att skapa eget innehåll tar man tacksamt emot bidrag utifrån, ofta utan att hinna komplettera med andra allsidiga aspekter. Allt fler medborgare hämtar samtidigt sina nyheter från Facebook och andra fragmentiserade sociala medier där det är svårt att skilja på fakta, rykten och ren desinformation.

Kritisk mediegranskning – saklig kommuninformation – kommunledningspropaganda – nyhetstidningar från partier?

Många kommuner har försökt kompensera det man upplever som bristande mediebevakning med att förstärka sina egna kommunikationsavdelningar. Inte så få journalister har "bytt sida" från kritisk granskning av kommunpolitiken till att bli kommunledningens informatörer.

För den politiska ledningen och för kommundirektörerna kan det kännas motiverat och nödvändigt att öka de egna informationsinsatserna till medborgarna. De måste ju få information om hur skattepengarna används och i övrigt vad som händer i kommunen. Hur ska vi annars kunna upprätthålla en fungerande demokrati? Men utan aktiva och granskande medier med egna resurser blir det en svår balansgång mellan saklig information och vad som kan upplevas som propaganda från kommunledningen.

Ett steg längre i det nya medielandskapet är initiativet från moderaterna i Västerbotten som har startat *Nyheter i Västerbotten*. Det är en sajt som ser ut som en allmän digital nyhetstidning utan partilogga, men är en webbtidning som ägs och drivs av moderaterna i Västerbotten i syfte att nå ut med partiets politik. Inget fel med det så länge det finns allmänna nyhetsmedier som samtidigt svarar för en allsidig demokratisk granskning. Men vad händer i de kommuner som helt saknar lokal allmän mediebevakning? Vad händer om vi som medborgare blir hänvisade enbart till partiernas egna propagandakanaler och vi går miste om speglingen av den debatt som förs mellan partierna?

Kommundirektörerna bekymrar sig med rätta över demokratins fundamenta. Det är frågor som behöver fortsatt stor uppmärksamhet, analys och diskussion både på politisk och professionell nivå.

Moget ledarskap i en orolig tid

Flera kommundirektörer lyfter spontant frågor kring ledarskapet i kommunerna, såväl det politiska, som det professionella. Flertalet kommundirektörer är nöjda med samarbetet med sin styrande politiska majoritet. Ett nära samarbete och en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsens ordförande (KSO) och kommundirektören är oftast avgörande för en väl fungerande kommunorganisation.

Vanligtvis bygger ansvarsfördelningen på att politiken i huvudsak ansvarar för VAD-frågorna och kommundirektören och förvaltningscheferna för HUR-frågorna. Vad som ska göras, vilka mål och resultat som ska uppnås tillhör politiken. Hur arbetet operativt ska organiseras för att nå målen tillhör den professionella organisationen. Bara med en sådan tydlig ansvarsfördelning kan kommundirektören ställas till ansvar och utvärderas för sitt jobb.

Teoretiskt ställer de flesta upp på en sådan ansvarsfördelning. I praktiken är det dock vanligt att politiker lockas att ha många synpunkter på och till och med fattar formella beslut om hur saker ska organiseras och utföras. Omvänt är det inte heller helt ovanligt att kommundirektörer/förvaltningschefer är behjälpliga med att formulera mål av politisk karaktär i t ex budgetprocessen eller vid framtagande av policyprogram för olika områden.

Många kommundirektörer skulle dock uppskatta om den politiska ledningen var ännu tydligare i att uttrycka utvärderingsbara politiska mål och våga ännu tydligare prioriteringar av begränsade budgetresurser. Men det är svårt och kräver ett moget, erfaret och skickligt ledarskap. I en flerparti-majoritet där ordförandeposterna fördelas mellan partierna utifrån olika intressen är det svårt för KSO att öppet nedprioritera vissa verksamhetsområden i budgetarbetet. Alla vill kunna säga att just deras område har prioriterats.

Det är ingen tvekan om att både traditionella och sociala medier gynnar politiker som är skickliga på uppmärksamhetsfångande one-liners som ger feta rubriker och många klick. Drastiska utspel som lockar fram konfrontation och konflikter är tacksam mediedramaturgi. Det kan ge intryck av starkt ledarskap.

Ett resonerande ledarskap som tar in verklighetens komplexitet kan ge intryck av att vara otydligt och svagt. Flera kommundirektörer oroas av en utveckling där det politiska ledarskapet blir mer kortsiktigt och utspelsinriktat. Kommunal planering av nya socialt hållbara bostadsområden/stadsdelar, infrastruktur och kommunikationer är både komplext mycket långsiktig. Kommundirektörerna efterlyser ett politiskt ledarskap som matchar detta svåra uppdrag. Ett ledarskap som är moget, framsynt och samlande.

5

BOSTADSBYGGANDET, INTEGRATIONEN, KOMPETENSFÖRSÖRJNINGEN OCH EKONOMIN ÄR DE VIKTIGASTE FRÅGORNA FÖR KOMMUNERNA 2017 ENLIGT KOMMUNDIREKTÖRERNA

Kommundirektörerna har i undersökningen fått prioritera de tre viktigaste frågorna för respektive kommun under 2017. Den i särklass mest omnämnda frågan är att skapa förutsättningar för tillräckligt bostadsbyggande. Många upplever stor anspänning med bostättningslagen som tvingar kommunerna att skapa bostäder åt nyanlända samtidigt som efterfrågan på nya bostäder på många håll redan är stor från befintliga medborgare.

På klar andraplats kommer integrationsutmaningarna. På tredje plats kompetensförsörjningen för att klara alla svåra utmaningar inom kommunens breda ansvarsområden. På fjärde plats i rangordningen kommer att hålla ordning på ekonomin, särskilt vid stora investeringar och expansion. Dessa fyra utmaningar hänger intimt samman.

Kommunernas viktigaste utmaningar 2017

- 1** Bostadsbyggandet
- 2** Integrationen
- 3** Kompetensförsörjningen
- 4** Ekonomin
- 5** Infrastruktur och kommunikationer
- 6** Skolan
- 7** Befolkningsutveckling (ökning/minskning)
- 8** Digitaliseringen
- 9** Jobbskapande
- 10** Trygghet/social oro

Bostadsanvisningslagen och integrationsutmaningarna har som ovan diskuterats väckt en rad frågor om såväl den formella ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna, som om dialoger, processer och beslutsfattande inom den gemensamma offentliga sektorn. Kommundirektörerna känner ett stort operativt ansvar som ibland paras med vanmakt över bristande resurser och oklart kommunalt mandat. En planprocess som har pågått under en mycket lång tid med många inblandade experter och med rikliga möjligheter till demokratisk påverkan kan plötsligt stoppas av en enskild tjänsteperson på länsstyrelsen.

För många kommuner är infrastruktur och kommunikationsfrågor mycket viktiga. Här känner kommundirektörerna en stark frustration över statens bristande samordning av regelverk och bedömningar. Särskilt ofta påtalas t ex olika tolkningar i bullerfrågor mellan länsstyrelsen och Trafikverket.

När det gäller de traditionella verksamhetsområdena är det främst skolan som lyfts fram som utmaning. Det gäller främst att komma till rätta med bristande resultat och att klara kompetensförsörjningen med behöriga lärare. Ingen kommundirektör har uttryckt uppskattning över statens interventioner i skolan med lärarlyft och andra inspel. Den genomgående uppfattningen är staten bara bidrar till ökad oro med den ständiga nationella skoldebatten.

Många kommundirektörer ser kommunernas fortsatta digitalisering som en stor utmaning. Här efterfrågas mer omvärldsspaning och kompetens för att digitalisera kommunala tjänster inom alla kommunala verksamhetsområden och för att kommunicera och samarbeta effektivt internt och externt med medarbetare och kunder/brukare/medborgare.

Trots att arbetsmarknadspolitiken är statens angelägenhet känner många kommundirektörer att jobbskapande är en kommunal utmaning. Många är oroade över att bristerna i de nationella insatserna kommer resultera i kraftigt ökade kommunala försörjningsstöd.

Flera kommundirektörer betonar betydelsen av långsiktigt arbete för social hållbarhet för att undvika social oro och utveckling av utanförskapsområden. En särskild utmaning är omhändertagandet av ensamkommande flyktingbarn.

6

UTVECKLINGS- OCH FÖRÄNDRINGSARBETE ÄR DEN FRÄMSTA PROFESSIONELLA UTMANINGEN FÖR LANDETS KOMMUNDIREKTÖRER 2017

I undersökningen har kommundirektörerna fått rangordna "de tre svåraste utmaningarna för dig som kommundirektör 2017". Här handlar det alltså mer om synen på den egna professionella rollen än på kommunens utmaningar.

Den klart högst rangordnade frågan är att driva utvecklings- och förändringsarbete i den kommunala organisationen. Därefter kommer kompetensförsörjning, bostadsförsörjning och att klara en ekonomi i balans. En ständigt viktig utmaning för kommundirektörerna är också samarbetet med politikerna och med förvaltningscheferna. Trots att frågor om bostadsförsörjning, integration, infrastruktur, lokalförsörjning och skolutveckling primärt ligger på andra förvaltningschefer känner kommundirektörerna att de får dessa utmaningar i knät.

Andra viktiga utmaningar för kommundirektörerna handlar om samarbetet med andra kommuner, lands-tinget, länsstyrelsen m fl aktörer i regionen samt det näringslivsfrämjande arbetet.

Kommundirektörernas viktigaste professionella utmaningar 2017:

- 1 Driva utvecklings- och förändringsarbete
- 2 Kompetensförsörjning
- 3 Bostadsförsörjningen
- 4 Ekonomi i balans
- 5 Samarbetet mellan politiker och chefer
- 6 Integrationen
- 7 Infrastrukturfrågor
- 8 Lokalförsörjning, skolutveckling
- 9 Samarbete i regionen
- 10 Näringslivsutveckling

RAPPORTFÖRFATTARENS KOMMENTAR TILL ATT "DRIVA UTVECKLINGS- OCH FÖRÄNDRINGSARBETE" OCH TILL "KOMPETENSFÖRSÖRJNING"

Även små kommuner har stora kommunorganisationer och många medarbetare som är verksamma inom vitt skilda branscher. En lite större kommun kan ha 400

olika yrkesbefattningar. Kommuner är ytterst komplexa organisationer där det som kommundirektör gäller att hantera många olika branschlogiker och yrkesgrupper samtidigt.

Därtill kommer själva verksamhetsidén som kan uttryckas som demokratisk styrning över våra gemensamma skattefinansierade resurser. Denna styrform är mycket mer komplicerad än styrelsen i ett företag som strävar efter att vara enig i de stora besluten. Grundidén i en kommun är ju att knappt halva kommunstyrelsen/kommunfullmäktige är opposition och motståndare till mycket av det majoriteten beslutar. Dessutom ska våra politiker vara lekmän/-kvinnor, dvs medborgarnas allmänna ombud utan att vara direkt sakkunniga i de områden de beslutar över. Det innebär att kommundirektören och förvaltningscheferna måste förse sina förtroendevalda med gedigna och utbildande beslutsunderlag och föredragningar.

En ytterligare dimension är samverkansformerna med de fackliga organisationerna som normalt är betydelsefulla parter i styrningen av kommunorganisationen. Ofta är kommundirektören ordförande i den centrala samverkansgruppen.

Kommundirektörsrollen kan beskrivas som att bereda och kvalitetssäkra alla de dagordningar och beslutsunderlag som går till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige (och till nämnderna med hjälp av förvaltningscheferna) samt att efter politiska beslut svara för det exekutiva genomförandet av verksamheten. Det finns inget givet facit för hur en kommun med flera tusen medarbetare ska organiseras för att uppnå bästa möjliga kvalitet och produktivitet inom alla olika verksamhetsområden. Kommundirektören har ofta känslan av att verksamhetsområdena och organisationen skulle kunna utvecklas för att uppnå ännu bättre resultat eller spara kostnader eller helst både och. Detta ansvar att driva förändrings- och utvecklingsarbete vilar primärt på kommundirektörsrollen. De flesta kommundirektörerna uttrycker ett behov och en önskan om att arbeta mer med utvecklingsfrågor, men känner samtidigt en stor tidsbrist i förhållande till alla dagsaktuella frågor som pockar på lösningar dag för dag. Några kommundirektörer uttrycker i undersökningen att den största utmaningen i rollen är *”den ständiga krishanteringen”*.

Flertalet kommundirektörer anser att det finns för mycket av stuprör/silos i den egna organisationen och efterlyser mer samarbete över förvaltningsgränserna. Några kommundirektörer arbetar aktivt med att åstadkomma funktionell samverkan inom olika verksamhetsområden med andra kommuner i syfte att öka kvalitet och produktivitet samt för att klara kompetensförsörjningen och minska sårbarheten i den egna organisationen.

Många kommundirektörer anser att rekrytering av chefer och andra nyckelpersoner är en av de viktigaste frågorna i den egna rollen. Många speglar svårigheter i att få tag på och behålla rätt kompetens, särskilt inom samhällsplaneringsområdet. I synnerhet är rörligheten stor för nyckelpersoner inom storstadsområdena.

7

KOMMUNDIREKTÖRERNA VILL REKRYTERA SAMHÄLLSPLANERARE OCH DIGITALISERINGS- STRATEGER

En av frågorna i undersökningen handlar om vilken kompetens kommundirektören skulle rekrytera om man plötsligt fick finansiering av ytterligare en tjänst (t ex från staten).

De befattningar som är mest efterfrågade är samhällsplanerare, digitaliseringsstrateger, utredare, verksamhetsutvecklare och omvärldsbevakare.

Behovet av samhällsplanerare (planarkitekter, exploateringshandläggare etc) kopplar i hög grad till ovanstående diskuterade utmaningar kring bostadsförsörjning och utbyggnad av kommunens infrastruktur och kommunikationer.

”En person som har kompetens inom digitalisering – vad är det vi som kommun ska fokusera på? Strateg som ser verksamheternas behov.”

Önskan att rekrytera digitaliseringsstrateg bottnar i känslan av att det finns så väldigt mycket mer att göra när det gäller digitalisering av kommunens olika tjänster inom alla olika verksamhetsområden samt när det gäller intern och extern kommunikation med medarbetare respektive med kunder/brukare/medborgare. Här upplever många kommundirektörer att man står inför svåra vägval och relativt stora investeringar. Dessutom går den digitala utvecklingen med en galopperande fart som skapar en osäkerhet kring att dagens val och investeringar kan vara helt fel i morgon.

Kvalificerade utredare behövs alltid för att få fram gedigna underlag till såväl politiska beslutsprocesser, som till operativa genomförandeprocesser.

”Strategisk omvärldsbevakning” är ett begrepp som ofta kommer upp i samtalen med kommundirektörerna. Många känner behov av att själva och med hjälp av medarbetare arbeta mer långsiktigt och omvärldsorienterat. Hur ser medborgarnas/brukarnas behov ut om tio år? Hur ska vi kunna vara en attraktiv arbetsgivare som förmår att rekrytera experter och andra nyckelpersoner?

Vilken kompetens skulle du rekrytera om du fick finansiering av ytterligare en tjänst?

- 1 Samhällsplanering/exploatering
- 2 Strateg för IT/digitalisering
- 3 Kvalificerad utredare
- 4 Strategisk verksamhetsutveckling
- 5 Omvärldsbevakare/samhällsstrateg
- 6 Kommun-/förvaltningsjurist
- 7 Strateg social hållbarhet, integration, jobbskapande
- 8 Upphandlingskompetens
- 9 Kvalitetsstrateg
- 10 Projektledare
- 11 Strateg kommunikation/medborgardialog
- 12 Miljö-/hållbarhetsstrateg
- 13 Strateg/verksamhetscontroller
- 14 HR-strateg
- 15 Ekonomistrateg
- 16 Lärare
- 17 Strateg för friskare arbetsplatser
- 18 Samordningsstrateg förvaltningar/externa intressenter
- 19 Fastighetschef
- 20 Skolutvecklare
- 21 1a-linjechef vård- och omsorg

8

BUDGET 2017 OCH BUDGETPROCESSEN ÄR OK FÖR DE FLESTA KOMMUNDIREKTÖRERNA, MEN KAN OCKSÅ UPPLEVAS SOM ”DET MEST DYSFUNKTIONELLA VI HÅLLER PÅ MED I KOMMUNVÄRLDEN”

Arbetet med 2017 års budget har inte upplevts som särskilt svår av de flesta kommundirektörerna (frågan: Hur har du upplevt budgetprocessen för 2017?). Ekonomin har för de flesta klarat sig bra under 2016 och finansieringen för 2017 innebär inte några större krisåtgärder även om utmaningarna ökar främst till följd av investeringar i bostadsförsörjning och andra insatser kopplade till nyanlända flyktingar. Samfällt är alla mer oroliga för 2018 och i synnerhet budgeten för 2019. Vi som har varit med länge är inte förvånande. Så har kommundirektörerna ofta upplevt de ekonomiska prognoserna. Det är hyggligt OK nu, men det blir mycket värre framåt...

Förvånansvärt många kommundirektörer är relativt nöjda med hur budgetprocessen fungerar mellan politisk ledning och förvaltningsledning (frågan: Hur nöjd är du med hur budgetprocessen fungerar?).

Den kan vara långdragen och omfattande, men upplevs ändå som OK av de flesta. Det finns dock flera, ofta mycket erfarna, kommundirektörer som är kritiska till den kommunala budgetprocessen i allmänhet, även om man kan vara nöjd med hur samarbetet med de egna politikerna fungerar. En mycket erfaren kommundirektör uttalar sig så här:

”Budgetprocessen är det mest dysfunktionella vi håller på med i kommunvärlden. Vi är alltid i morgondagen och aldrig i nuet. Låt i stället planerna ligga fast under mandatperioden och lägg fokus på genomförandet i nuet.

Budgetprocessen skapar en chimär av politiskt bestämmande och därmed ett förtroendegap mellan politik och tjänstemannaorganisation. Den skapar stor frustration för tjänstemannaorganisationen.”

RAPPORTFÖRFATTARENS KOMMENTAR

Utifrån egen erfarenhet av kommunala budgetprocesser som kommundirektör i tre kommuner, samt som konsult åt många kommuner i ekonomistyrningsfrågor och dessutom erfarenhet av budgetprocesser i statliga myndigheter och departement samt i privata företag är jag böjd att instämma i ovanstående citat.

Den årliga budgetprocessen konsumerar i de flesta kommunerna väldigt många arbetstimmar för förvaltningsorganisationen och många möten för politiken för att i slutändan komma fram till ungefär samma resursfördelning som tidigare år. Ofta har den sin grund många år tillbaka i tiden då samhället och medborgarnas behov såg delvis annorlunda ut mot dagens utmaningar. Våra politiker från alla partier är oftast mycket angelägna om att bevaka den egna nämndens intressen och även små försök till omfördelningar kan lätt utlösa ramaskri och politiska kriser inom den styrande majoriteten.

Det politiska intresset för budgetprocessen är stort – enligt min uppfattning oproportionerligt stort i förhållande till intresset för bokslut och resultatuppföljning. Dvs vad fick vi för pengarna som vi så hårt stred för när det gällde varje krona till vår nämnd? Men så är nog den mänskliga naturen. Det är alltid lockande att diskutera hur det ska bli i framtiden, men mindre engagerande att utvärdera hur det blev och lära av historien. Även valforskningen visar att det är svårt för regeringspartier att få belöning för det man har utträttat, även om man kan peka på många välfärdsbringande reformer, uppåtgående kurvor och god ekonomisk hushållning. Det är lättare att vinna röster på löften om framtiden.

En intressant fråga att diskutera borde vara: *Hur skulle vi organisera vår kommun och fördela de samlade resurserna om vi började med ett tomt blad? Om det inte fanns någon kommunorganisation och inga nämnder? Vilka utmaningar skulle vi prioritera högst? Min gissning är att utfallet då skulle bli annorlunda mot dagens budgetfördelning. Dagens budgetprocesser ger vanligen inte särskilt stort utrymme för nya stora och riktigt långsiktiga tankar. Vi sitter hamnar ofta i ett kattrakande om några kronor hit eller dit på marginalen.*

9

9. KOMMUNDIREKTÖRERNA ÄR NÖJDA MED SINA POLITIKER (ELLER SPARKADE...?)

En fråga i undersökningen lyder: Hur nöjd är du med hur samarbetet mellan politisk ledning och tjänstemannaledning fungerar? Svaret är att många kommundirektörer är mycket nöjda eller tämligen nöjda med i första hand samarbetet med sin KSO (kommunstyrelseordförande). Ett nära och förtroendefullt samarbete mellan kommundirektör och KSO samt den övriga politiska ledningen är avgörande för att både de politiska processerna och det exekutiva arbetet i förvaltningsorganisationen ska fungera väl.

Den nuvarande kommunallagen reglerar inte arbetsuppgifter och ansvar för kommundirektören. Villkoren kan se olika ut från kommun till kommun. En kommundirektör kan i en kommun vara förvaltningens hög-

sta tjänsteman, dvs. chef över cheferna, medan det inte nödvändigtvis är så i en annan kommun. Det har gjorts flera ansatser att ta fram stöd och normer för direktörens arbete, i avsaknad av lagstiftning, dels av kommundirektörsföreningen, dels av enskilda kommuner.

I Kunskapsbolagets undersökning framgår att samarbetet mellan kommundirektören och den politiska ledningen har blivit mer komplicerat över tid till följd av oklara majoriteter – ofta därför att sverigedemokraterna eller andra lokala partier har blivit vågmästare vilket har skapat mer oförutsägbara utfall i nämnder och fullmäktige.

Kommundirektörsrollen är unikt mångfacetterad och kan utföras på många olika sätt i olika kommuner. I förslaget till ny kommunallag som väntas träda i kraft 2018-01-01 föreslås nya bestämmelser om direktörens grundläggande uppgifter samt att en särskild kommundirektörsinstruktion ska fastställas av kommunstyrelsen.

Kommunallagsutredningens förslag

”Utredningen om en kommunallag för framtiden” (SOU2015:24 i fortsättningen refererad till som kommunallagsutredningen) har föreslagit följande paragraf i den nya kommunallagen från 2018-01-01:

”Styrelsen ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Styrelsen får besluta att direktören ska ha en annan benämning. Direktören ansvarar för att det finns ett underlag till beslut i samtliga ärenden som styrelsen ska behandla och svarar för att styrelsens beslut verkställs. Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga förutsättningar”.

Kommunallagsutredningens bakgrundsbeskrivning kommundirektör – politisk ledning

”I kommunallagen finns inte reglerat förhållandet mellan den politiska ledningen och den ledande tjänstemannen, vare sig när det gäller roll- eller uppgiftsfördelning. Det kan argumenteras för att en avsaknad av reglering kan ses som en fördel i den meningen att lagstiftningen inte begränsar utrymmet för lokala lösningar.

Ur ett medborgarperspektiv framstår det dock som viktigt att det tydligt framgår vad som ingår i det politiska ledarskapet och vad som är ett uttryck för det professionella mandatet att vara den ledande tjänstemannen. En informell uppgiftsfördelning är inte transparent framför allt inte för de som finns utanför organisationen. De förtroendevalda, de anställda, medlemmarna och allmänheten ska kunna förstå vem som utför de olika uppgifterna.

Utredningen kan konstatera att goda och stabila arbetsformer kan utvecklas genom en god personkemi eller som en följd av en lokal oskriven tradition när det gäller uppdelningen av uppgifter mellan förtroendevalda och den ledande tjänstemannen. Som nämnts i avsnitt 7.9 visade emellertid ett antal gjorda undersökningar att omsättningen av kommundirektörer ett år efter ett valår uppgått till 20–25 procent. I en utredning tillfrågades de tillträdande kommundirektörerna om orsaken till att deras företrädare slutat. Närmare 42 procent uppgav samarbetsproblem med politiker eller tjänstemän som orsak till att deras företrädare slutat. När de förtroendevalda fullgör sina förtroendeuppdrag på heltid innebär det i många fall att verksamheten blir mer effektiv men det kan också innebära ökade samarbetsproblem. Den ökade omsättningen av kommun- direktörer kan tänkas bero på oklarheter i rollfördelning som i sin tur leder till konflikter som medför att den ledande tjänstemannen får sluta.

I den forskningsöversikt utredningen låtit göra konstateras att det finns risker med att bygga förhållandet mellan ledande tjänstemän och politiker enbart på personkemi. Det innebär bräckliga konstruktioner som påverkas starkt av personskillnad. Genom att i stället basera relationen på tydligt diskuterade roller minskar beroendet av enskilda individer, och därmed risken för problem.

Våra grannländer Finland och Norge har sedan många år reglerat den ledande tjänstemannens roll i sina kommunallagar.”

Kommunallagsutredningen har under sitt arbete tagit del av exempel på instruktioner och uppdragsbeskrivningar för olika direktörer. *”Utredningen har dock erfarit att sådana instruktioner inte är vanligt förekommande och att det finns ett visst motstånd mot att formalisera ansvarsfördelningen.”*

Kommunallagsutredningen hänvisar till en rapport av forskaren Montin (Politik och förvaltning i förändring – en forskningsbaserad översikt) som beskriver att dagens kommuner är komplexa organisationer. *”Professionell självständighet för chefs- och ledarskap betonas i de kommunala organisationerna samtidigt som en politisk hierarkisering med dominerande kommunalråd gör att den traditionella bilden av en representativ demokrati med kollektivt politiskt ansvar och med neutrala tjänstemän som endast genomför det som de förtroendevalda beslutar av många anses vara tämligen otidsenlig. Därutöver finns den växande omfattningen av privata utförare som utför kommunal verksamhet. Bilden av den kommunala verksamheten blir än mer komplex. Denna komplexa organisation ska samordnas, ledas och styras politiskt och professionellt. Relationen mellan ledande politiker och ledande tjänstemän blir därmed än viktigare”.*

Kommunallagsutredningen: *”Bristen på bestämmelser om var gränsen går mellan det politiska ansvaret och de ledande tjänstemännens ansvar leder till oklarheter och i vissa fall till konflikter mellan förtroendevalda och tjänstemän om vem som bär ansvaret. En sådan konflikt kan leda till att den ledande tjänstemannen får lämna sitt uppdrag.*

När det gäller omsättningen av kommundirektörer har ett antal undersökningar genomförts. En enkät bland landets kommundirektörer genomfördes 2007 av Dagens Samhälle. Enkäten visade att närmare var femte kommun hade bytt kommundirektör under det första året efter valet 2006. En liknande undersökning genomfördes av tidningen Vision (f.d. SKTF-tidningen) 2011. Resultatet visade att närmare 25 procent av alla kommuner hade bytt kommundirektör sedan valet 2010.

Cregård och Solli, Göteborgs universitet, har i sin rapport (En spekulering om ledningsformen i kommuner) sammanställt nationella enkäter som riktats till kommundirektörerna under åren 1995 till 2010. Den största förklaringen till att många kommundirektörer slutar har att göra med att samarbetsproblem av olika slag ökar i betydelse. Däremot minskar betydelsen av förklaringar som ålder och pension, trots att medelåldern bland kommundirektörer ökat från 51 till 56 år under perioden. Samtidigt har den genomsnittliga anställningstiden som kommundirektör minskat från 7,1 år 1995 till 6,2 år 2010.”

Faktorn samarbetsproblem har ökat från 30 procent 1995 till 42 procent 2010. Fackförbundet Jusek genomförde under 2014 en undersökning tillsammans med kommundirektörsföreningen. Av svaren framgår att 65 procent av kommundirektörerna som svarat på enkäten vill se en reglering i kommunallagen kring rollen som ledande tjänsteman. Undersökningen visade vidare att 44 procent av de ledande tjänstemännen har en muntlig överenskommelse om arbetsfördelning med den politiska ledningen. Bara en av fem har en skriftlig överenskommelse.

Tydliggörande av kommunallagsutredningens förslag

Utredningen anser att det ska finnas en bestämmelse som tydliggör direktörens grundläggande uppgifter och som ska vara lika i alla kommuner. Vad som inbegrips i dennes grundläggande uppgifter är för det första att hen ska vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Med förvaltning avses den tjänstemannaorganisation som enligt fullmäktiges reglemente, instruktioner eller styrelsens beslut lyder under styrelsen. Det är styrelsen som beslutar om de yttre ramarna för direktörens chefskap för sin egen förvaltning. Utredningen är av den uppfattningen att varje kommun och landsting även i fortsättningen ska få bestämma hur dess organisation med nämnder och förvaltningar ska se ut. I det inbegrips att bestämma om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna.

Oavsett vilken organisation kommunen eller landstinget väljer anser utredningen att direktören ska vara chef över styrelsens förvaltning. I ansvaret som chef för förvaltningen inbegrips att direktören ansvarar för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Direktören bör som chef för förvaltningen ha ansvaret för personalen, budget m.m. inom förvaltningen.

För det andra ska direktören ha ansvaret för att samtliga ärenden som styrelsen ska behandla är tillfredsställande beredda och utredda samt förenliga med gällande lagar och föreskrifter. Det innebär att det är direktören som ansvarar för underlagen till besluten. I detta ligger att direktören ska se till att underlagen till besluten är utformade på ett sakligt och opartiskt sätt samt baserade på professionell sakkunskap om det aktuella området. De förtroendevalda ska kunna ha tillit till att underlagen innehåller den information

som behövs för att kunna fatta ett rättssäkert beslut. De ska också kunna lita på att direktören i sina underlag har redovisat om det föreligger osäkerhet i de ekonomiska kalkylerna och att t.ex. en försäljning av verksamhet eller av andra tillgångar är korrekt värderade. Det är vidare viktigt att det framgår om en fråga i underlagen är rättsligt osäker. Både den politiska majoriteten och minoriteten ska veta att underlagen till besluten i ärendena till styrelsen är sakliga och opartiska. Detta gäller alla styrelsens ärenden, även sådana ärenden där styrelsen bara yttrar sig och som ska vidare till fullmäktige för beslut. Styrelsen kan sedan självklart besluta något annat än det direktören föreslagit.

Förslaget om att direktören ansvarar för underlagen till besluten avser endast dennes underlag till styrelsen. Förslaget omfattar inte de underlag till beslut som förvaltningscheferna under nämnderna lägger fram för sina nämnder. Utredningen har övervägt en sådan bestämmelse men stannat vid att endast föreslå att detta ska omfatta direktörens underlag till beslut. Utredningen ser emellertid positivt på att denna regel också tillämpas på förvaltningschefernas underlag till beslut till sina nämnder.

För det tredje ska direktören också ansvara för verkställigheten av beslutade ärenden. Även detta ska förstås genomföras i enlighet med gällande lagar och föreskrifter, t.ex. att besluten är fattade med stöd av delegationsordningar så att de är möjliga att överklaga.

Utredningen anser vidare att styrelsen i varje kommun bör besluta om en instruktion för direktören. I instruktionen anges närmare vilka uppgifter som ska ges till direktören.

En instruktion kan vara en trygghet för både de förtroendevalda och direktören i deras samarbete. Utredningen förutsätter att arbetet med upprättandet av instruktionen leder till en dialog och en diskussion om uppgiftsfördelningen mellan de förtroendevalda och direktören. Det i sig borde betyda mycket för samspelet mellan dem. Om det uppstår en konflikt mellan dem emellan kan det vara en fördel för dem båda att kunna luta sig mot vad som har reglerats i instruktionen.

Syftet med en instruktion är att den ska aktivt bidra till att skapa ett bra samspel mellan de förtroendevalda och direktören. En tydlig fördelning av uppgifter innebär också normalt en bättre samverkan. Finns det en instruktion för en sådan fördelning och ett sådant samspel finns det förutsättningar för ett fungerande samarbete. Det är alltid lättare att samarbeta om det är klargjort vem som gör vad.

Utredningen föreslår därför att styrelsen ska fatta beslut om en instruktion för direktören. I instruktionen ska fastställas hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Det är då lämpligt t.ex. att det framgår i instruktionen inom vilka ramar denne anställer personal vid sin förvaltning samt har medarbetar- och lönesamtal med de anställda. I övrigt lämnar utredningen inga förslag om vad som måste regleras i instruktionen utan det får varje styrelse själv besluta om.

Det finns ett antal frågor som enligt utredningen bör beröras i en instruktion. Det bör tydliggöras vem som gör vad och vem som har ansvaret för att uppgifterna utförs av andra. Utgångspunkten är att de förtroendevalda bestämmer vad som ska göras och tjänstemännen hur det ska göras. För att det i praktiken ska gå att avgöra när det är beslutsfattande och när det handlar om rent verkställande eller rent förberedande åtgärder bör detta tydliggöras i instruktionen. Genom att direktören är ytterst ansvarig för beredning av samtliga ärenden till styrelsen bör i en instruktion anges vilken roll denne har vid föredragningar och om denne vid möten med styrelsen har t.ex. närvarorätt och yttranderätt. En annan fråga som kan regleras i instruktionen är vem som ska ha medarbetarsamtal med direktören.

Något som styrelsen bör överväga särskilt är om direktören ska ha en initiativrätt, dvs. rätt att lyfta frågor till styrelsen. När exempelvis politiska majoriteter eller styrande minoriteter spricker är det viktigt att det finns någon som har ett yttersta ansvar att initiera ärenden som är av brådskande natur för att kommunen ska fungera. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att ge direktören en initiativrätt i sådana situationer. Det bör i sådant fall framgå av instruktionen i vilka frågor direktören har initiativrätt.

En fråga som också kan beröras i en instruktion är om direktören ska vara chef för de andra förvaltningscheferna. Oavsett hur organisationen ser ut är det lämpligt att i instruktionen förtydliga direktörens uppdrag och arbetsuppgifter i relation till de andra förvaltningscheferna.

Andra frågor som skulle kunna regleras i instruktionen är frågan vem som ska hålla i kontakterna internt och externt och i vilka frågor, t.ex. kontakt med lokalt näringsliv och högskola. Det kan vara viktigt att detta preciseras i förväg då det annars finns en risk att det kan uppstå konflikter om detta.

Instruktionens roll i förhållande till beslutad delegationsordning

Det förekommer att styrelsen i en delegationsordning anger i vilka ärenden direktören får besluta. I en instruktion kan tänkas att styrelsen tar upp uppgifter som tangerar dessa ärenden. Det kan t.ex. vara att direktören ska delta i förhandlingar med en annan part som avslutas med att denne kan fatta beslut om avtal. I ett sådant fall kan det vara lämpligt att styrelsen i instruktionen både tar upp delegationen och de övriga arbetsuppgifterna.

RAPPORTFÖRFATTARENS KOMMENTAR – VEM VILL VARA KOMMUNDIREKTÖR?

Det skulle kanske kunna upplevas som lite förvånande att flertalet kommundirektörer är så nöjda med samarbetet med den politiska ledningen. Rollfördelningen är som framgår ovan inte helt enkel och dessutom i flertalet fall ottydligt reglerad. Rollfördelningen är betydligt mer komplex än i ett företag mellan styrelseordförande och vd. Kommunstyrelsens ordförande kan dessutom bytas ut både vid val och mellan val. Kommundirektören kan plötsligt få tjäna en ny majoritet med en ny agenda och med nya idéer om hur rollfördelningen ska vara. Inte sällan lockas politiken att ge sig in i tjänstemannaledningens hur-frågor. Inte alltid får kommundirektören klara besked från politiken i de vad-frågor som ska ligga till grund för kommundirektörens operativa arbete.

Kanske är det ändå inte så konstigt att tillfrågade kommundirektörer, trots sekretess, uttalar sig så väl om samarbetet med sina KSO och den övriga politiska ledningen. De som har varit missnöjda har troligen själva valt att lämna jobbet eller fått sparken.

Omloppstiden på kommundirektörer har, som framgår ovan, ökat över tid och då särskilt med motiveringen "samarbetssvårigheter". I Sverige är kommundirektörsrollen ännu inte lagreglerad (till skillnad från våra grannländer) och den omfattas inte heller av LAS, eftersom rollen betraktas som företagsledande ställning. För den politiska ledningen innebär det att det kan vara relativt enkelt och billigt (jämfört med i näringslivet) att göra sig av med en kommundirektör som inte upplevs samarbeta på rätt sätt. Kommundirektören sitter löst och har allt oftare att välja mellan att gilla läget eller lämna.

Kommundirektörens integritet och oväld

En fråga som borde ha behandlats av kommunallagsutredningen är kommundirektörens integritet och oväld i förhållande till den politiska makten. En kommundirektör har enligt kommunallagsutredningen till uppgift att *"ansvara för att samtliga ärenden som styrelsen ska behandla är tillfredsställande beredda och utredda samt förenliga med gällande lagar och föreskrifter. I detta ligger att direktören ska se till att underlagen till besluten är utformade på ett sakligt och opartiskt sätt samt baserade på professionell sakkunskap om det aktuella området.*

De förtroendevalda ska kunna ha tillit till att underlagen innehåller den information som behövs för att kunna fatta ett rättssäkert beslut. De ska också kunna lita på att direktören i sina underlag har redovisat om det föreligger osäkerhet i de ekonomiska kalkylerna och att t.ex. en försäljning av verksamhet eller av andra tillgångar är korrekt värderade. Det är vidare viktigt att det framgår om en fråga i underlagen är rättsligt osäker. Både den politiska majoriteten och minoriteten ska veta att underlagen till besluten i ärendena till styrelsen är sakliga och opartiska."

Ovanstående rollbeskrivning innebär att kommundirektören måste kunna stå emot politiska påtryckningar som hotar saklighet, opartiskhet och rättssäkerhet. I praktiken utsätts flertalet kommundirektörer ofta för sådana påtryckningar av varierande styrka. Ibland initierade från privata företag och andra externa aktörer med kommersiella agendor kanaliseras via politiska företrädare, ibland direkt utifrån partipolitiska och ideologiska agendor.

Kommundirektörer som inte är tillräckligt tillmötesgående kan riskera att få sparken och snabbt stå utan försörjning. När så sker får kommundirektören ofta lämna jobbet samma dag. Det skapar tacksam mediedramaturgi och kommundirektören får räkna med att hängas ut i medierna med de motiv som den politiska ledningen väljer att torgföra. Oftast samarbetssvårigheter. Det betraktas normalt inte som särskilt

meriterande att få sparken i förhållande till en fortsatt karriär. Det är också svårt för en sparkad kommundirektör att påverka sitt eftermäle även om t ex skälet ”samarbetsvårigheter” främst kan handla om att kommundirektören har hävdat att lagar och rättssäker konkurrensneutralitet och likabehandling ska tillämpas.

Mörkertalet när det gäller olika former av vänskapskorruption är troligen stort i den kommunala världen både när det gäller upphandlingar och rekryteringar. För det talar de enorma volymerna med totalt drygt 725.000 anställda i kommunerna, mer än 8.000 offentligt registrerade upphandlingar från 2.227 kommuner och kommunägda organisationer (oräknat oredovisade direktupphandlingar) och med en upphandlingsvolym för den samlade offentliga sektorn på 741 miljarder kr (2013 = en knapp femtedel av BNP).

Kommundirektörens integritet och oväld skulle kunna stärkas genom ett bättre anställningsskydd som gör det svårare och/eller dyrare för den politiska ledningen att sparka kommundirektören utan saklig grund. Det skulle t ex kunna ske genom att frågan kan behandlas i någon form av överprövningsnämnd som Arbetsdomstolen eller liknande eller genom att ett avgångsvederlag på t ex två årslöner blir praxis i anställningsavtalen för kommundirektörer som sparkas utan saklig grund.

En kommundirektörsroll kan i många avseenden jämföras med rollen som generaldirektör, inte minst när det gäller kraven på kompetens, integritet och oväld. Regeringen har insett att det är svårt eller omöjligt att locka kompetenta sökanden till generaldirektörsposter om sökförfarandet är offentligt och har därför infört sekretess för uppgifter om sökanden.

Motsvarande sekretess gäller inte för rekrytering av kommundirektör. Uppgifter om sökande till kommundirektörsjobb betraktas ofta som medialt intressant och är formellt en offentlig handling. Den som anmäler intresse måste därför räkna med att hängas ut offentligt även om hen inte får jobbet, vilket givetvis skapar förtroendeskada i förhållande till befintlig arbetsgivare. Vilka är beredda att riskera förtroendet i ett befintligt toppjobb för att chansa på att få ett kommundirektörsjobb?

Sammanfattningsvis: vem vill vara kommundirektör i en värld där...

- ... jobbet måste sökas offentligt?
- ... de politiska majoriteterna upplevs som mer osäkra och nyckfulla?
- ... politiken upplevs som mer kortsiktig och twitter-styrd?
- ... det upplevs som svårare och svårare att följa lagen?
- ... kommundirektörer sparkas allt oftare utan saklig grund?

Frågorna är ställda, men kan tyvärr inte besvaras inom ramen för denna undersökning. Kunskapsbolaget avser dock att hålla frågorna om kommundirektörsrollen levande och återkommer till frågorna i andra sammanhang. Kanske blir det ett tema i nästa års undersökning; ”I huvudet på kommundirektörerna – 2018 års utmaningar”.

Jan Björinge

Undersökningsledare, rapportförfattare och seniorkonsult i Kunskapsbolaget

FRÅGEFORMULÄR

1. Vilka är de 3 viktigaste frågorna för din kommun 2017?
2. Vilka är de 3 svåraste utmaningarna för dig som kommundirektör 2017?
3. Hur har du upplevt budgetprocessen för 2017? (10-gradig skala)
4. Hur nöjd är du med hur budgetprocessen fungerar? (10-gradig skala)
5. Hur nöjd är du med hur samarbetet mellan politisk ledning och tjänstemannaledning fungerar? (10-gradig skala)
6. Om du fick finansiering av ytterligare en valfri medarbetare från t ex staten – vilken kompetens skulle du då i första hand rekrytera?
7. Något övrigt du skulle vilja tillägga till denna undersökning som kommer att ha titeln ”I huvudet på kommundirektörerna inför 2017”?