

# I HUVUDET PÅ KOMMUNDIREKTÖRERNA

– 2018 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.

Adress: Gamla Brogatan 19, 111 20 Stockholm • Telefon: 08-545 160 20 • E-post: [info@kunskapsbolaget.se](mailto:info@kunskapsbolaget.se) • Org.nr: 55 65 37-8501

[www.kunskapsbolaget.se](http://www.kunskapsbolaget.se)

# I HUVUDET PÅ KOMMUNDIREKTÖRERNA - 2018 ÅRS UTMANINGAR

*en rapport från Kunskapsbolaget*

<b>Innehåll</b>	<b>Sida</b>
Om rapporten	3
De svåraste utmaningarna för kommundirektörerna	4
De viktigaste frågorna för kommunerna 2018	5
Vilken kompetens efterfrågar kommundirektörerna?	6
Budgetprocessen	8
Samarbetet med politikerna	9
Kommundirektörsrollen regleras – äntligen	9
Samarbete mellan kommunerna	10
Avtalssamverkan	11
Umeåregionen som förebild för avtalssamverkan	12
Helhetssyn och utvecklingskraft	13
Självbilden och kompetensförsörjningen	14
Integrationen	14
Statens klåfingrighet	15
Omvärlden, kraven på ledarskap och hoten mot rättvisa val	16
Moget ledarskap i en orolig tid	17

## **Om rapporten**

Nio seniorkonsulter från Kunskapsbolaget har telefonintervjuat ett knappt 60-tal kommundirektörer om 2018 års utmaningar. Kunskapsbolaget genomförde motsvarande undersökning inför 2017 med samma frågor och då omfattande ett 70-tal kommundirektörer. 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 kommundirektörsrollen 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 frågor för hela kollektivet. Undersökningsledare och rapportförfattare är Jan Björinge, som själv har en bakgrund som kommundirektör i tre olika kommuner under 16 år.

### *Tack till medverkande kommundirektörer och kollegor*

*Ett varmt tack till alla kommundirektörer som ställt sin tid till förfogande för att svara på våra frågor. Vi hoppas att rapporten kommer att vara av intresse för hela kommundirektörskollektivet och kanske också för de politiska ledningarna i kommunerna och i SKL. Ett stort tack också till de åtta kollegor som har genomfört intervjuerna tillsammans med undertecknad.*

*Jan Björinge  
Seniorkonsult  
Kunskapsbolaget KLN AB*

## De svåraste utmaningarna för kommundirektörerna

**Samarbetet med politikerna rycker fram som den viktigaste utmaningen för kommundirektörerna inför valåret 2018. Digitaliseringsfrågan är årets bubblare. Ekonomi- och infrastrukturutmaningar ökar i prioritet medan kompetensförsörjningen förblir kritisk.**

I undersökningen har kommundirektörerna öppet fått rangordna "de tre svåraste utmaningarna för dig som kommundirektör 2018". Här handlar det alltså mer om synen på den egna rollen än på kommunens utmaningar i stort.

Den klart högst rangordnade frågan för valåret 2018 är *samarbetet mellan politiker och chefer*. Många har upplevt en mandatperiod med instabila majoritetsförhållanden. Oron är stor för att det ska bli ännu svårare att få till förutsägbarhet i ekonomistyrning och hållbar politisk riktning för den kommande mandatperioden.

Frågan om *ekonomi i balans* har klättrat till platsen som den näst svåraste utmaningen för kommundirektörerna. Oron gäller budgetarna för 2019 och framöver. Många expansiva kommuner upplever stora utmaningar med finansiering av ny infrastruktur.

Utrymmet för att *driva utvecklings- och förändringsarbete* upplevs av många som mindre under valåret jämfört med inför 2017 (från 1a till 6e plats). Frågan är dock fortsatt mycket viktig för flertalet kommundirektörer. Många funderar mycket kring hur de ska få med sig chefer och medarbetare på den förändringstakt som medborgare och brukare kräver.

Frågan om *bostadsförsörjningen* har halkat ner från tredje platsen 2017 till åttonde plats inför 2018. Det kan tolkas så att det har blivit fart på byggandet och att frågan inte längre är lika top-of-mind för kommundirektörerna.

### De svåraste utmaningarna i kommundirektörsrollen 2018 (2017 års placeringar inom parentes)

1. Samarbetet mellan politiker och chefer (5)
2. Ekonomi i balans (4)
3. Infrastrukturfrågor (7)
4. Kompetensförsörjning (2)
5. Digitaliseringen (0)
6. Driva utvecklings- och förändringsarbete (1)
7. Integrationen (6)
8. Bostadsförsörjningen (3)
9. Samarbete i regionen (9)
10. Näringslivsutveckling (4)

## De viktigaste frågorna för kommunerna 2018

**Ekonomi, infrastrukturen och kompetensförsörjningen är de viktigaste frågorna för kommunerna som helhet 2018. Integrationsfrågan backar från 2a till 5e plats medan digitaliseringen blir allt viktigare.**

Kommundirektörerna har i undersökningen öppet fått prioritera de tre viktigaste frågorna för respektive kommun som helhet under 2018. Inför 2017 var att *skapa förutsättningar för tillräckligt bostadsbyggande* den i särklass mest omnämnda frågan med *integrationsfrågan* på andra plats. Inför 2018 har *ekonomi* och *infrastruktur/kommunikationer* ryckt fram som de viktigaste frågorna. Det finns en påtaglig nervositet för de ekonomiska anspänningarna för 2019 och framåt. Det gäller inte minst ökade finansieringskostnader för utbyggnad av infrastruktur och kommunikationer.

*Kompetensförsörjningen* nämns av många som fortsatt kritisk och den behåller tredjeplatsen från förra året.

Påtagligt är att *integrationsfrågan* och att *skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande* inte längre betraktas som lika heta som förra året. Många upplevde då stor anspänning med bostättningslagen som tvingade kommunerna att skapa bostäder åt nyanlända samtidigt som efterfrågan på nya bostäder på många håll redan var stor från befintliga medborgare. Det är påtagligt att bostadsbyggandet har satt fart och gjort bostadsförsörjningen upplevs som något mindre kritisk.

Frågan om digitaliseringen av alla kommunala verksamheter har blivit viktigare både för kommunen som helhet (från 8e till 6e plats), för kommundirektörens egna utmaningar där frågan förra året var utanför listan, men i år placerar sig på 5e plats samt när det gäller vilken ytterligare kompetens som kommundirektören skulle vilja anställa. Där intar nu *digitaliseringsstrateg* förstaplatsen, mot andraplatsen inför 2017.

### Kommunens viktigaste frågor inför 2018 (2017 års placeringar inom parentes)

1. Ekonomi (4)
2. Infrastruktur och kommunikationer (5)
3. Kompetensförsörjningen (3)
4. Skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande (1)
5. Integrationen (2)
6. Digitaliseringen (8)
7. Befolkningsutvecklingen (tillväxt/minskning) (7)
8. Skolan (6)
9. Jobbskapande åtgärder (9)
10. Trygghet, social oro, ensamkommande flyktingbarn (10)

## Vilken kompetens efterfrågar kommundirektörerna?

### **Digitaliseringsstrateg är den mest saknade kompetensen**

Kommundirektörerna har fått den öppna frågan: *vilken kompetens skulle du i första hand rekrytera om du fick extern finansiering, t ex från staten, för ytterligare en tjänst?*

Den i särklass mest efterfrågade kompetensen är *IT-/digitaliseringsstrateg*. Den har gått från andraplatsen i förra årets undersökning till att nu ta tätpositionen.

Kommundirektörerna ser stora behov av digitalisering inom i stort sett alla verksamhetsområden, men har inte själva kompetensen att prioritera och att beräkna "return on investment" på de stora investeringar det är fråga om. Det gäller både utbildning för att stärka medarbetarnas digitaliseringskompetens och investeringar i programvaror för verksamhetsutveckling.

Utmaningarna i implementeringen av GDPR nämns av många kommundirektörer. GDPR (General Data Protection Regulation) är ett EU-direktiv i syfte att stärka skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter (ersätter Personuppgiftslagen, PUL). Införandet av GDPR kräver en omfattande genomgång av alla personregister som finns inom kommunerna. Arbetet påminner om genomgången av alla IT-system inför millennieskiftet då det befarades att många system skulle krascha vid övergång till 2000.

Det finns en stark upplevelse av att medborgarna/brukarna/kunderna efterfrågar digital service som är tillgänglig dygnet runt samtidigt som flertalet kommundirektörer tror på möjligheterna till effektivisering och förbättrad kvalitetssäkring genom digitalisering.

Experter inom *samhällsplanering/exploatering* var den mest efterfrågade kompetensen inför 2017 och återfinns nu på fjärde plats. Ännu ett uttryck för att trycket på bostadsförsörjning/exploatering nu upplevs som lägre än för ett år sedan.

Kompetens inom säkerhet/beredskap/civilförsvaret är en bubblare på årets lista. En orsak kan vara debatten om hot mot demokratin och mot rättvisa val. Under det gångna året har otillbörlig valpåverkan och desinformation blivit dokumenterade inslag i val som har genomförts i vår omvärld. En annan orsak kan vara den uppmärksamhet som gängkriminalitet och skjutningar har fått under året. Kommundirektören är normalt den högst ansvariga tjänstepersonen för den krisledningsorganisation som ska träda i kraft vid särskilda händelser och katastrofer. Kommundirektörerna känner ett stort ansvar för kommunens säkerhetsarbete.

Vilken kompetens skulle du i första hand rekrytera om du fick finansiering? 2018  
(2017 års placeringar inom parentes)

1. Strateg IT/digitalisering (2)
2. Strategisk verksamhetsutveckling (4)
3. Kvalitetstrateg (9)
4. Samhällsplanering/exploatering (1)
5. Kvalificerad utredare (3)
6. HR-strateg (14)
7. Säkerhet/beredskap/civilförsvaret (-)
8. Statsbidragshandläggare (-)
9. Näringslivsstrateg (-)
10. Strateg/verksamhetscontroller (13)
11. Fastighetschef (19)
12. Omvärldsbevakare/samhällsstrateg (4)
13. Strateg social hållbarhet, integration, arbete (7)
14. Samordningsstrateg förvaltningar/externa intressenter (18)
15. Strateg regionsamarbete (-)
16. Chefsassistent (-)
17. Administrativ chef (-)
18. Välfärdsstrateg (-)
19. Varumärkesexpert (-)
20. Lagledare (-)

## **Budgetprocessen**

### **Budgetprocessen för 2018 har varit ungefär som vanligt**

På frågan *Hur har du upplevt budgetprocessen för 2018?* svarar knappt 60 procent *ungefär som vanligt*. Drygt 20 procent anser att den har varit *svårare än vanligt* och knappt 20 procent *enklare än vanligt*. Flertalet kommuner har haft relativt god ekonomi inför 2018, men i stort sett samtliga intervjuade kommundirektörer tror att det kommer att bli svårare inför 2019 och 2020.

**Flertalet är relativt nöjda med hur budgetprocessen fungerar, men också:  
- för lite omvärldsinput till budgetprocessen. Politikerna hänger inte med i snabba omvärldsförändringarna. Blir mest uppräknig av förra årets budget.**

På frågan *Hur nöjd är du med hur budgetprocessen fungerar?* svarar 2/3 med betygen 7-9 på en 10-gradig skala. 1/3 anger värdena 2-6.

#### Citat:

*Budgetprocessen är för statisk. Skulle behöva utvecklas för att driva förändring i enlighet med den nya visionen och de nya strategierna.*

*Nu tas budgeten i november och förvaltningarna får sina budgetar i februari. Det skapar backlog i verksamheten. Det händer inte så mycket mellan juni och november så budgeten skulle kunna tas i juni i stället för att skapa framförhållning. Nu är äskandena 3 gånger så stora som medlen.*

*Det märktes i budgetarbetet att 2018 är ett valår. Politikerna tar ogärna tuffa beslut.*

*Det blir svårare budgetprocess för 2019-2020. Som liten kommun är vi så otroligt beroende av statsbidragen, men vet inte vad som kommer att hända. Kostnaderna för lärarlyftet är en sådan fråga.*

*Svårt att få inkluderande av politikerna i budgetprocessen.*



## **Samarbetet med politikerna**

### **Kommundirektörerna är även i år nöjda med samarbetet med politikerna (eller sparkade?)**

På frågan *Hur nöjd är du med hur samarbetet mellan politisk ledning och förvaltningsledning* svarar flertalet, ca 70 procent, med en 8a eller 9a på en 10-gradig skala. Ca 30 % fördelar sig på betygen 5-7. Svaren för 2018 fördelar sig ungefär som svaren från föregående år.

Flera av de kommundirektörer som ger lägre betyg motiverar det med att samarbetet visserligen fungerar bra mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ledning, men ibland sämre mellan förvaltningschefer och nämndsordföranden.

Omsättningen på kommundirektörer är stor. De som förmår ha ett nära samarbete med den politiska ledningen blir kvar och ger ett relativt högt betyg för samarbetet med politiken. Sannolikt skulle resultatet bli annorlunda om vi t ex hade frågat samtliga som har varit kommundirektörer de senaste 5-10 åren, varav många lämnat jobbet på eget initiativ eller därtill uppmanade av den politiska ledningen.

### **Kommundirektörsrollen regleras - äntligen!**

Den 1 januari 2018 trädde den nya kommunallagen i kraft. Många kommundirektörer välkomnar att kommundirektörsrollen äntligen regleras och ser fram mot dialog med kommunstyrelsen om utformning av kommundirektörsinstruktionen. Det gäller inte minst vid eventuella förändringar av kommunstyret efter höstens val.

Den nya kommunallagen anger att styrelsen (kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen) ska utse en kommun-/landstingsdirektör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland personalen och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. 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 samt direktörens övriga uppgifter. Vilka frågor som direktören ska ansvara för kan variera mellan kommuner och landsting. Detta är något som får avgöras lokalt. Lagen förutsätter en dialog mellan styrelsen och direktören om utformningen av instruktionen. Kommuner och landsting kan om man så önskar använda andra titlar än kommun- respektive landstingsdirektör, men ansvaret förblir detsamma i egenskap av högsta tjänsteperson.

#### **Rapportförfattarens kommentar:**

Själv med 16 års bakgrund som kommundirektör "utan instruktion" i 3 kommuner tillhör jag dom som välkomnar regleringen av kommundirektörsrollen i den nya kommunallagen. Det är en fråga som har stötts och blötts i Kommundirektörsföreningen genom åren, inte minst mot bakgrund att motsvarande roller har varit lagreglerade i våra nordiska grannländer.

Kommundirektörens mandat är i praktiken väldigt olika i landets 290 kommuner. Endast en av fem kommundirektörer har haft något mer än en muntlig överenskommelse om ansvar och befogenheter. I någon kommun har kommundirektören styrt och ställt över det mesta, t ex har kommundirektören i praktiken haft makten över utformningen av majoritetens budget samtidigt som det inte har funnits något budgetalternativ från oppositionen. I andra kommuner har kommundirektören en mycket svag roll och den politiska ledningen bestämmer vilka tjänsteskrivelser som ska fram och inte. I många kommuner har kommundirektörer åkt ut när de har hävdat lagar, regler och i övrigt förvaltningsorganisationens professionella integritet i förhållande till den politiska makten. Det brukar kallas "samarbetsproblem" och det är en faktor som har ökat över tid som förklaring till att kommundirektörer får lämna jobbet.

Frågor som kan tydliggöras i en instruktion för kommundirektören är 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 fråga om politikens beslutsfattande och när det handlar om kommundirektörens verkställande eller förberedande arbete bör grundreglerna kring politikens "vad-frågor" och kommundirektörens "hur-frågor" tydliggöras i instruktionen. Genom att direktören är ytterst ansvarig för beredning av samtliga ärenden till styrelsen bör instruktionen ange 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.

## **Samarbetet mellan kommunerna**

### **Mer samverkan efterfrågas mellan kommunerna**

#### *Citat:*

*Glada åt avtalssamverkan som kommer 2018 efter riksdagsbeslut.*

*Hoppas mycket på avtalssamverkan som kan ersätta de jättetröga kommunalförbunden och gemensamma nämnder.*

*Ser fram mot att det kommer att bli lättare med samverkan mellan kommuner.*

*Stort behov av lokal samverkan mellan kommuner.*

*När storregionerna inte blev av så återstår ändå problemen. Vi måste jobba tillsammans, lösa kommunikationer mellan kommuner och samverka i miljöfrågor.*

*Stort behov av ännu mer samverkan mellan kommun och landsting.*

*Den politiska processen i landstinget har havererat, vilket tyvärr påverkar kommunerna.*

## Bakgrund

Kommunsammanslagningarna under 1950- och 1970-talen minskade antalet kommuner från 3000 till 278. Därefter har en del kommuner åter delats så att antalet idag uppgår till 290.

Behovet av kommunal samverkan drivs delvis av svårigheterna för små kommuner att rekrytera och finansiera specialistkompetens inom olika områden. En liten kommun på ca 5.000 invånare har normalt ett hundratal olika befattningar, medan en större kommun med 50.000 invånare kan ha 500-600 olika befattningar och därmed djupare specialistkompetens.

Möjligheterna att inrätta kommunalförbund för samverkan mellan kommuner har funnits sedan 1919. Antalet kommunalförbund har minskat från ca 270 1942 till drygt 100 idag. Kommunalförbund är i antalsordning vanligast för räddningstjänst, utbildning, miljö och bygg, vatten och avlopp, regional utveckling, kollektivtrafik och institutionsvård. År 2012 var också 14 flersaksförbund.

Möjligheten att inrätta vissa gemensamma nämnder mellan kommuner infördes 1998. 2012 fanns ett drygt 100-tal gemensamma nämnder. Gemensam nämnd är i antalsordning vanligast för miljö och bygg, löner och administration, IT, överförmyndare, hjälpmedel, annan socialtjänst, utbildning och räddningstjänst.

En annan samverkansform är samägda interkommunala bolag som i dagsläget uppgår till ett hundratal.

## Avtalssamverkan

I ett delbetänkande från kommunutredningen (SOU 2017:77) föreslogs en ny lagstiftning om generell rätt till avtalssamverkan mellan kommuner. Flera kommundirektörer välkomnar förslaget och ser nya möjligheter i samverkan mellan kommuner. SKL har i sitt remissyttrande i allt väsentligt tillstyrkt förslagen.

Utredningen konstaterar att ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen behövs för att kommuner och landsting ska kunna samverka på avtalsrättslig grund kring sina uppgifter. SKL delar utredningens bedömning och framhåller att det i remissutfallet över kommunallagsutredningens står helt klart att en majoritet av kommuner, landsting och regioner ser behov av att kunna samverka genom avtal. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt konstaterar SKL också att en enkel form för avtalssamverkan utan inskränkningar är ett viktigt verktyg för att säkra tillgång till sådant specialkunnande som är nödvändigt för att upprätthålla kvalitet och service i alla delar av landet.

Utredningen konstaterar att det i speciallagstiftning finns viss reglering som möjliggör avtalssamverkan redan idag. Så är fallet bl.a. när det gäller lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen om vissa kommunala befogenheter, miljöbalken, alkohollagen, tobakslagen, lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, lagen om foder och animaliska produkter, lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, plan- och bygglagen, lagen om

brandfarliga och explosiva varor, lagen om kontroll av ekologisk produktion och lagen om sprängämnesprekursorer. Dessa bestämmelser har tillkommit vid olika tillfällen och är inte alltid samstämmiga, vilket ibland gör dem svåra att hantera.

I delbetänkandet föreslås vidare att det blir möjligt för en kommun eller ett landsting att delegera beslutanderätt till anställda i en annan kommun inom ramen för ett avtal om samverkan (extern delegering). Enligt förslaget ska kommunallagens möjligheter och begränsningar för delegering av beslutanderätt i den egna kommunen gälla på samma sätt när beslutanderätt delegeras till en anställd i en annan kommun.

SKL konstaterar att lösningen innehåller kommunaldemokratiska fördelar; det politiska ansvaret för beslutsfattandet stannar i respektive kommun samtidigt som den sakkunskap som behövs för beslutsfattande kan göras tillgänglig inom ramen för avtalssamverkan. Fler kommuner kan få tillgång till specialiserade handläggare samtidigt som utrymmet att erbjuda specialiserade handläggare heltidsanställning inom sina respektive specialområden ökar. Ökade möjligheter till avtalssamverkan kan därmed stärka möjligheterna att hålla hög kvalitet i verksamhet och beslutsunderlag.

#### Rapportförfattarens kommentar

#### **Umeåregionen som förebild för avtalssamverkan**

Under mina 15 år som stadsdirektör/kulturhuvudstadsdirektör utvecklades en nära avtalssamverkan inom Umeåregionens sex kommuner (Umeå, Vännäs, Nordmaling, Bjurholm, Vindelns, Robertsfors. Numera ingår även Örnsköldsvik i Umeåregionens samarbete). Det började med att vi skapade ett gemensamt lånekort så att alla medborgare i Umeåregionen fick tillgång till utbudet från alla bibliotek. Tillsammans investerade i ett bibliotekssystem i absolut framkant med uppskattade tjänster på nätet. Plötsligt fick Bjurholms 2.500 invånare tillgång till Umeås rika bokutbud. Böcker kunde lånas och lämnas på alla bibliotek i regionen.

Framgången med biblioteken följdes av en lång rad vinna-vinna-samarbeten. Gymnasieintagningen samordnades och kontoret lokaliserat till Vindelns, som saknar eget gymnasium. En ny telefonväxel i teknologisk framkant upphandlades gemensamt för alla sex kommuner och fick placering i den minsta kommunen, Bjurholm. På det samarbetet sparade bara Umeå mer än 10 mkr/år. Turistbyråerna samordnades under den gemensamma destinationen *Umeåregionen*. Det gav alla kommuner en högklassig året-runt-öppen service för besöksnäringen.

Ett gemensamt avtal skrevs med migrationsverket för flyktingmottagning för att kunna arbeta med hela regionens arbetsmarknad och möjligheter i övrigt. Samarbete skapades kring överförmyndarverksamheten vilket innebar att alla kommuner kunde dela på Umeås expertkompetens inom området. Motsvarande gjordes inom miljöinspektionsområdet. Löneadministrationen samordnades vilket effektiviserade löneutbetalningarna till alla medarbetare i regionen. Några av kommunerna samordnade räddningstjänsten. Systematiskt gick vi igenom verksamhetsområde för verksamhetsområde för att hitta samordningsfördelar. Genomgående kunde kvaliteten

höjas och kostnaderna sänkas genom samarbetet. De mindre kommunerna fick i många fall tillgång till expertkompetens som de annars inte hade kunnat rekrytera.

Samarbetet organiserades av kommundirektörerna, som tillsatte arbetsgrupper bestående av sakkunniga tjänstepersoner inom i stort sett alla verksamhetsområden i de sex kommunerna. När arbetsgruppen var överens om vad som med fördel kunde samordnas gjordes ett avtal om innehåll och kostnadsfördelning. Avtalet gick till Regionrådet som bestod av kommunalråden (både majoritet och opposition) i de sex kommunerna.

Alla beslut i Regionrådet fattades i konsensus mellan alla majoritets- och oppositionsföreträdare. Därefter formaliserades avtalen genom beslut i respektive kommunstyrelse eller berörda nämnder. Eftersom Regionrådet inte är ett kommunalförbund eller annan juridisk person saknade kommundirektörsgruppen och Regionrådet formell kompetens att själva besluta, varför besluten formaliserades på vanligt sätt i varje kommun. Det hela fungerade mycket obyråkratiskt och med hjälp av en enda tjänsteperson för samordning av kommundirektörsgrupp och Regionråd.

Många gånger fick vi vara mycket kreativa för att hitta juridiskt korrekta lösningar på samarbetet eftersom denna form av avtalsamverkan mellan kommuner inte har varit erkänd av lagstiftningen. Förhoppningsvis kommer den föreslagna nya lagstiftningen att underlätta liknande avtalsamverkan i framtiden. Det är i alla fall vad många kommundirektörer hoppas.

### **Helhetssyn och utvecklingskraft**

*Svårt med helhetssyn och samlad utvecklingskraft.*

*Budgetprocessen lägger delvis tid på fel frågor. Svårt för politikerna att prioritera.*

Många kommundirektörer efterlyser mer helhetssyn och långsiktighet från politiken. Den generella åsikten är att politiken blir mer och mer kortsiktig och att de riktigt långa perspektiven saknas. Det innebär en rad suboptimeringar – för stor andel av skattepengarna investeras i projekt som saknar koppling till långsiktiga visioner och strategier.

## **Självbilden och kompetensförsörjningen**

*Vi behöver få en annan självbild hos offentliganställda. Vi behöver ett mer positivt värdesättande, större självkänsla.*

Flertalet kommundirektörer är djupt oroade över kompetensförsörjningen. Kommuner är kunskapsföretag med upp till 600 olika befattningar, varav många med krav på expertkompetens.

### **Rapportförfattarens kommentar**

Kommunerna har en potential att bli väldigt spännande arbetsplatser. Det är svårt - för att inte säga omöjligt - att finna andra företag och organisationer som sammantaget har så viktiga missioner och så stor betydelse för människors välfärd.

Någon kommundirektör uttrycker i undersökningen behovet av att rekrytera en varumärkesexpert. Troligen avses i detta sammanhang någon som kan profilera kommunen gentemot näringslivetableringar och inflyttning. Enligt min mening läggs det alldeles för lite vikt vid kommunens image som arbetsgivare och karriärcoach. Kommuner är mycket stora organisationer – även i små kommuner. Möjligheterna till utveckling och karriär är potentiellt stora. Välfärden är helt beroende av att kommunerna lyckas locka till sig rätt kompetens för att utveckla verksamheterna.

## **Integrationen**

*Migrationsverket skiter i hur vi lyckas med integrationen bara dom blir av med sina problem.*

*Tydligare riktlinjer önskas från staten när det gäller integrationsarbetet.*

Integrationsfrågan har svalnat betydligt som top-of-mind för kommundirektörerna sedan den förra undersökningen inför 2017. Fortsatt känner kommundirektörerna stort ansvar för att integrationen ska lyckas på riktigt och inte resultera i arbetslöshet och utanförskap. Frustrationen är fortsatt stor över samspelet, eller bristen på samspel, med statens resurser.

## Statens klåfingrighet

### **Kommundirektörerna känner fortsatt stor frustration över statens klåfingrighet i de kommunala verksamheterna**

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:

- *Statsbidragen skapar osäkerhet kring hur stor budget man har.*
- *Mindre toppstyrning från staten önskas.*
- *De riktade statsbidragen måste bli färre.*
- *Staten skjuter över kostnader på kommunerna.*
- *Staten mot kommunerna är ett Svarte Petterspel.*
- *Sista året har visat hur duktiga kommunerna är jämfört med staten. Viktigt med självstyret.*
- *Problematiskt med alla riktade statsbidrag och projektpengar. Lättare om vi fick mer pengar direkt än att hålla på att söka, rekvirera och redovisa.*
- *Ersätt specialdestinerade statsbidrag med generella bidrag som ger långsiktigt överblickbara spelregler för kommunerna.*
- *De statliga bidragen måste minska – fördela pengarna direkt till kommunerna i stället.*
- *Vi vet så lite om statsbidragen för 2019 och 2020. Små kommuner är otroligt beroende.*

### Rapportförfattarens kommentarer till "statens klåfingrighet"

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

Frågorna om den formella ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna samt om dialoger, processer och beslutsfattande inom den gemensamma offentliga sektorn väcker fortsatt frustration. Kommundirektörerna känner ett stort operativt ansvar som ibland paras med vanmakt över bristande resurser och kommunalt mandat.

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 äldre och andra behövande. Bostadsbyggande och samhällsplanering mm. De svenska kommunerna äger rätt 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 det som är viktigt för väljarna. Riksdag och regering (staten) befinner sig långt från människors vardag och har en mycket begränsad verktygslåda som i stort sett består av att stifta lagar, ge bidrag samt att sänka och 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....

### **Omvärlden, kraven på ledarskap och hoten mot rättvisa val**

Många av de spontana svaren på den helt öppna frågan ”*Något du vill tillägga?*” har liksom förra året handlat om omvärldsförändringar och de nya kraven på ledarskap. Nytt är oron för otillbörlig påverkan på kommunvalet 2018. Rapporterna har det senaste året duggat tätt när det gäller otillbörlig påverkan och desinformation inför de val som har genomförts i omvärlden.

### **Rapportförfattarens kommentarer 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 majoriteter 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 helt i ett 60-tal kommuner. 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 och desinformation.

När det gäller otillbörlig påverkan på allmänna val är det goda att frågan uppmärksammas allt mer, vilket skapar förutsättningar för ökad medvetenhet och åtgärder för att försvara fria och rättvisa val. Det onda är att metoderna för desinformation och smygande otillbörlig påverkan blir allt mer effektiva.

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 liksom förra året spontant fram frågor kring ledarskapet i kommunerna. Det gäller såväl det politiska, som det professionella. Flertalet kommundirektörer är nöjda med samarbetet med den styrande politiska majoriteten. 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 tydliga 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 tacksamma 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.