

# Ledningsarenor i kommuner och landsting

Pierre Donatella  
Sven Siverbo

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2008

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900  
fax 031-786 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

<b>1. LEDNINGSARENOR I KOMMUNER OCH LANDSTING .....</b>	<b>3</b>
BAKGRUND .....	3
SYFTE .....	4
METOD.....	5
<b>2. LEDNINGSORGANISATIONEN.....</b>	<b>7</b>
<b>3. FORMELLA LEDNINGSARENOR.....</b>	<b>10</b>
VILKA FRÅGOR SOM BEHANDLAS .....	12
GRÄNSEN TILL POLITIKEN .....	14
<b>4. INFORMELLA LEDNINGSARENOR .....</b>	<b>15</b>
<b>5. LEDNINGSARENOR ÖVER GRÄNSER.....</b>	<b>18</b>
<b>6. SAMMANFATTNING OCH REFLEKTIONER .....</b>	<b>21</b>
<b>REFERENSER.....</b>	<b>24</b>
<b>BILAGA 1. INTERVJUMALL.....</b>	<b>25</b>



## 1. Ledningsarenor i kommuner och landsting

### **Bakgrund**

Den här rapporten handlar om kommunernas och landstingens ledningsarenor, närmare bestämt de ledningsarenor som kommunens eller landstingets högste tjänsteman formerar. I fokus står hur de formella och informella ledningsarenorna är utformade och vad som händer på respektive arena. Bakgrunden till detta intresse är att ett relativt sett litet forskningsintresse har tillmätts ledningsarenorna, åtminstone i jämförelse med den forskning som har ägt rum kring organisations- och styrmodeller samt ledarskap. Ledningsarenorna befinner sig mitt emellan den formella organisationsstrukturen och den dagliga ledningens utövande. Kommunernas och landstingens organisationsstrukturer utgör den ram inom vilken de högsta tjänstemännen utformar sina ledningsarenor och ledningsarenorna utgör i nästa steg förutsättningen för ledarskapet.

Ledningsarenornas utformning och förutsättningarna för att utöva ledarrollen har påverkats av att idealen för organisation och styrning under de senaste decennierna förändrats på flera sätt (se exempelvis Brorström och Rombach, 1996; Siverbo, 2007a). Mot slutet av 1970-talet och i synnerhet under 1980-talet växte ett organisatorisk ideal fram som handlade om decentralisering och lokalt ansvarstagande. Inom kommuner och landsting skulle verksamheten organiseras så att besluten fattades av de befattningshavare som var nära brukarna. Den detaljerade regelstyrningen skulle ersättas av målstyrning med förhållandevis stort handlingsutrymme för de lokala cheferna. Denna våg av decentralisering och större handlingsutrymme för chefer brukar betecknas som det första steget i den *Nya Offentliga Styrningen* (New Public Management) (Hood, 1995).

För cheferna i offentlig sektor innebar utvecklingen att de i allt mindre utsträckning betraktades som administratörer och i allt större utsträckning som *managers* (Jackson och Lapsley, 2003), vilket innebar att deras befogenheter ökade men även att deras agerande granskades mer och att ansvarsutkrävandet ökade (Cregård, 2004). Utvecklingen förstärktes ytterligare under 1990-talet då näringslivet kom att stå som ideal för den offentliga sektorn. Utvecklings- och effektiviseringsarbetet kom då ofta att handla om att införa de mekanismer och incitament som finns på marknader och i vinstdrivande företag. Cheferna för de decentraliserade enheterna började i många fall se sig som företagsledare för fristående organisationer (Sahlin-Andersson och Brunsson, 2000).

Decentraliseringen och marknadsiseringen skapade utan tvekan vissa fördelar i kommuner och landsting men efter en tid började även en del nackdelar göra sig påminda, inte minst i form av suboptimeringsproblem. De decentraliserade och marknadsiserade enheterna blev organisationer i organisationen som emellanåt inte fäste något större avseende vid att de var en del i en större helhet. Det innebar en förstärkning av de problem som kommun- och landstingsledningarna redan tidigare hade haft med att få facknämnder, fackförvaltningar och andra enheter att samarbeta och inte minst ta gemensamt ansvar för ekonomin. Bland annat som en konsekvens av denna utveckling efterlystes i mitten av 1990-talet mer helhetssyn, samverkan och samordning i den offentliga sektorn. Ett flertal samverkansprojekt mellan stat, kommun och landsting initierades och inom kommuner och landsting blev förespråkarna för processsättet

fler, det vill säga att verksamheten organiseras med fokus på vad som är bäst för brukarna snarare än på vad som är enklast för verksamheten. Sedan dess har merparten av de genomförda förändringarna inom offentlig sektor gått i riktning mot att skapa smidigare processer utifrån brukarnas perspektiv, exempelvis med epitet som ”smidiga vårdkedjor” och ”brukarfokus”. Ett sätt att arbeta på har varit att riva inomorganisatoriska barriärer, exempelvis mellan olika specialiteter och förvaltningar, och ett annat att försöka överbrygga problemen i funktionsorganisationer genom att tillsätta processägare, processledare och processgrupper (se Eriksson, 2005).

I den beskrivna utvecklingen syns ett tydligt trendsifte i idealen för organisation, styrning och ledning: från decentralisering och tydlig ansvarsfördelning till ökat överinseende av de centrala instanserna och krav på gemensamt ansvarstagande för organisationens åtagande. På 1970-talet menade organisationsforskaren Henry Mintzberg (1979) att den pendlande moderörelsen avseende centralisering och decentralisering inom näringslivet kunde jämföras med hur dammodet skiftar mellan kort och lång kjol. Även den svenska kommun- och landstingssektorn förefaller ha gjort liknande pendlingar.

Mot den bakgrund som tecknats ovan kan flera av de noterade omorganisationerna på senare år i framför allt kommunerna förstås. Brorströms och Siverbos fleråriga studie av framgångsrika kommuner indikerar att de organisatoriska förändringarna i kommunsektorn på senare år syftar till att skapa förbättrad inomorganisatorisk samordning, det vill säga mildra problemen med för långgående decentralisering och funktionsindelning (Brorström och Siverbo, 2008). Andra kartläggningar genomförda av Kommunforskning i Västsverige (KFi) stöder observationen att många förändringar syftar till att öka förutsättningarna för samordning och helhetsyn (se Donatella och Johansson, 2007; Nilsson, 2007). Till exempel noteras att nämndsammanslagningar har genomförts i omkring 60 procent av kommunerna, att kommunstyrelsen är den enda nämnden i över tio procent av kommunerna, att cirka tio procent av kommunerna har avvecklat fackförvaltningarna och att cirka en fjärdedel arbetar med processtyrning.

Denna organisatoriska utveckling kan förväntas ha betydelse för hur kommunernas och landstingens ledningsarenor har kommit att utformas på senare år. Inte minst eftersom förväntningarna på förbättrad samordning tycks stora och att kommun/landstingscheferna har ett uppenbart ansvar för denna samordning. Av intresse är att utforska om kommun- och landstingscheferna numera mer påtagligt har en roll som är överordnad fackförvaltningarnas chefer – i den mån sådana finns kvar – och i vilken utsträckning denna ställning är formaliserad.

## **Syfte**

Syftet med den här rapporten är att kartlägga olika varianter av ledningsarenor i kommun- och landstingssektorn, det vill säga de formella och informella arenor som finns runt den högste tjänstemannen i kommunerna och i landstingen. Det huvudsakliga intresset riktas mot att ta reda på vilka som deltar på arenorna, vilka frågor som behandlas och i vilken utsträckning det handlar om informationsmöte eller beslutsfattande. Ett bisyfte i rapporten är att kartlägga om och hur ledningsarenorna även omfattar aktörer utanför kommunen, exempelvis entreprenörer och andra samverkansorganisationer.

Rapportens explorativa ansats innebär att den bör ses som en utgångspunkt för kommande forskning kring kommunernas och landstingens ledningsarenor. Studien kan utgöra underlag för en kvantitativt orienterad kartläggning med ambitionen att koppla samman olika sätt att organisera ledningsarenorna med olika former av framgångsmått.

## **Metod**

För att fånga variationen i hur ledningsarenorna i kommun- och landstingssektorn är organiserade har intervjuer genomförts med den högsta tjänstemannen i 18 kommuner och 7 landsting, totalt har således 25 intervjuer genomförts. Vägledande vid valet av studieobjekt har varit ambitionen att finna en spännvidd inom de båda sektorerna med avseende på hur ledningsarenor utformas. För att finna en spännvidd bland de 18 kommuner som ingår i studien baserades valet i det första steget på den kommungruppsindelning som upprättats av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Kommungruppsindelningen består av nio grupper och baseras på strukturella egenskaper såsom befolkningsstorlek, pendlingsfrekvens och näringslivsstruktur. Två kommuner har valts från varje grupp och därmed erhålls en spridning utifrån egenskaperna som indelningen baseras på. I det andra steget har – för att skapa ytterligare spännvidd i urvalet – hänsyn även tagits till majoritetsförhållandena i respektive kommunstyrelse. Valet har styrts av att kommunerna med vänstermajoritet respektive borgerlig majoritet ska vara representerade utifrån hur det totalt sett ser ut i riket. I det tredje steget anpassades urvalet geografiskt så att samtliga delar av landet är representerade.

När det gäller valet av landsting har valet endast baserats på majoritetsförhållandena i landstingsstyrelsen och den geografiska lokaliseringen. Även landstingen väljs således utifrån att olika delar av landet ska vara representerade samt för att uppnå representativitet avseende fördelning mellan borgerligt styre och vänsterstyre utifrån hur det totalt sett ser ut i riket.

Någon utförligare beskrivning av vilka kommuner och landsting som ingår i den genomförda intervjuerien kommer inte att göras, utan de redovisade kriterierna är den information som tillhandahålls avseende urvalet. Denna anonymisering är följd av att ett antal respondenter begärde anonymitet, vilket bifölls eftersom det antogs ge större öppenhet från respondenternas sida samtidigt som det egentligen är av underordnad betydelse vilka specifika kommuner som har undersökts. Vid de tillfällen beskrivningar av enskilda respondenters ut-sagor återges kommer vi därför att hänvisa till information baserad på något av urvalskriterierna, exempelvis kommungrupp, storlek eller geografisk lokalisering.

Intervjuerna har företrädesvis genomförts per telefon. Endast en av intervjuerna har varit en så kallad personlig intervju, något som möjliggjordes av närheten till den aktuella kommunen. Innan varje intervju genomfördes presenterades, ofta i samband med bokningen av intervjun, de frågor som skulle ställas vilket möjliggjorde att respondenterna kunde förbereda sig. Intervjuerna har varit så kallat semistrukturerade, vilket innebär att de utgått från en intervjumall (se bilaga 1), men att frågorna i något fall omformulerats och ställts i en annan ordning för att anpassas till den aktuella situationen. De genomförda intervjuerna har, med en viss variation, tagit i anspråk cirka 30 minuter. Intervjuerna spelades in och har därefter transkriberats för att möjliggöra en djuplodande analys av insamlad data.

I samband med intervjuerna noterades att titeln för den högsta tjänstemannen varierar. Några har titeln kommun/landstingschef medan andra har titeln kommun/landstingsdirektör. Det förefaller inte finnas någon koppling mellan vilken av de båda titlarna som innehas och hur uppdraget är formulerat. Därför kommer ingen åtskillnad att göras, utan den högsta tjänstemannen i respektive organisation benämns i fortsättningen som kommun-/landstingschef.



## 2. Ledningsorganisationen

Kartläggningen av hur ledningsorganisationen är utformad visar att kommunchefsfunktionen, bland de kommuner som ingår i vårt urval, i huvudsak utgörs av en person. Dessa personer har sedan i varierande utsträckning tjänstemän kring sig som fyller olika funktioner, till exempel kanslichef eller sekreterare. Några kommuner har emellertid valt att ha en vice eller biträdande kommunchef. Ett exempel finns i en mindre kommun i södra delarna av Sverige som har en kommunchef och två vice kommunchef, vilka tillsammans utgör kommunledningen. Utöver att de utgör kommunledningen ansvarar de även för att leda och driva olika delar av de traditionella stabsfunktionerna såsom personal- och ekonomienheten.

Variant	Utformning	Alternativ
1	<u>En</u> chef	Med stöd från kanslichef, sekreterare etc. Med stöd av en eller två biträdande/vice
2	Delat ledarskap	Kollektiv tjänstemannaledning (alla tjänstemän) med en koordinator Två jämställda chefer

**Tabell 1. Chefsfunktionens organisering.**

Därutöver förekommer i några enstaka fall också olika varianter av delat ledarskap. Ett exempel på delat ledarskap återfinns i en glesbygdskommun i norra delarna av Sverige där, för att använda respondentens uttryck, en kollektiv tjänstemannaledning tillämpas. Förvaltningscheferna i kommunen bildar tillsammans med en koordinator, som har det övergripande ansvaret att samordna verksamheten, en gemensam ledningsgrupp som ska leda kommunen tillsammans genom tillämpning av konsensus. Ett annat exempel återfinns i en förortskommun och där tillämpas ett mer traditionellt delat ledarskap, det vill säga att tjänsten som kommunchef delas av två personer. I detta fall förekommer en uppdelning av ansvaret för olika delar av kommunens verksamhet samtidigt som personerna gemensamt ansvarar för en del koncernövergripande frågor. För landstingscheferna förekommer inga varianter av delat ledarskap, utan där gäller uteslutande att tjänsten innehas av en person. Däremot förekommer att det finns en vice eller biträdande landstingschef.

Kommunchefernas befogenheter medger ofta att de är chef över de andra högre cheferna i kommunen, vanligtvis nivån för förvaltningschefer eller motsvarande. Det är fler än dubbelt så många av kommuncheferna som ingår i studien som har ett chefsansvar över förvaltningschefer eller motsvarande än som inte har det. För kommuncheferna med ett sådant ansvar innebär det att uppdraget blir att styra och leda hela organisationen, även om ett flertal av respondenterna påtalar att det knappast handlar om detaljstyrning av enskilda verksamheter eller verksamhetsområden. För kommuncheferna som inte har befogenheter och ansvaret att vara övriga högre tjänstemäns chef förefaller uppgifterna framför allt koncentreras till att, som en respondent uttryckte det, vara av "samordnande karaktär". Även en annan respondent talade i sammanhanget om att uppdraget som kommunchef inte medgav någon "befälsrätt", utan att uppdraget handlar om att samordna och informera övriga chefer i kommunen. Gemensamt för kommunerna där kommunchefen inte har ett chefsansvar för övriga högre tjänstemän är att de företrädesvis är stora organisationer. Det tycks således inte vara de mindre kommunerna som har en sådan lösning, utan det är framför allt kommuner tillhörande kommungrupperna storstäder och större städer. Bland landstingen som ingår i studien ser det annorlunda ut; samtliga

landstingschefer har befogenheter som medger att de kan agera som chef över övriga högre chefer i landstinget.

Variant	Utformning	Uppgift	Kommentar
1	Chef över förvaltningscheferna	Styra och leda hela organisationen (ej detaljstyrning)	
2	Samordnare	Samordna och informera utan "befälsrätt"	Stora kommuner (ej landsting!)

**Tabell 2. Kommun/landstingschefens relation till högre tjänstemän.**

Oavsett vilka befogenheter kommun/landstingscheferna har så förefaller ett flertal av dem bedöma rekryteringen av högre chefer som en viktig uppgift. Till att börja med kan konstateras att kommun/landstingscheferna själva tillsätts av antingen kommun/landstingsstyrelse eller kommun/landstingsfullmäktige. Även övriga högre chefstjänstemän, ofta förvaltningschefer eller motsvarande, tillsätts av en politisk församling. Om kommunen eller landstinget i fråga är organiserad i nämnder är det vanligtvis respektive nämnd som är delaktig i tillsättningen av förvaltningschef eller motsvarande. I några fall förekommer även att antingen kommun/landstingsstyrelsen eller kommun/landstingsfullmäktige tillsätter de högre tjänstemännen. En respondent beskrev förfaringssättet i kommunen han är verksam i på följande sätt.

*Tillsättning av förvaltningschefer sker av kommunfullmäktige genom votering. Det är ett förhållande som jag har försökt ändra på och möjligen kommer att lyckas med. (...) Själv blev jag tillsatt mer röstsiffrorna 41-10.*

Respondenten i fråga är som framgår av citatet tämligen kritisk till detta förfaringssätt, men det är inte det viktiga denna gång och inte heller en uppfattning som ska ses som representativ för övriga kommunchefers eller landstingschefers uppfattning i frågan. Kommun/landstingschefernas roll i rekryteringen är givetvis avhängig hur rekryteringsprocessen är utformad och vilket politiskt organ som formellt tillsätter tjänsten. Samtidigt visar den genomförda kartläggningen att det endast är i ett fåtal kommuner och landsting förvaltningschefer eller motsvarande tillsätts av kommunchefen, utan på det hela taget kan man säga att kommun/landstingschefernas uppdrag begränsas till att delta i rekryteringsprocessen.

Variant	Vem som rekryterar	Kommentar
1	Kommunfullmäktige/kommunstyrelse	Kan ske med votering
2	Nämnd	
3	Kommun/landstingschef	

**Tabell 3. Kommun/landstingschefens roll vid rekrytering av högre tjänstemän.**

När det gäller kommun/landstingschefernas relation och kontakt med övriga högre chefer är en iakttagelse att oavsett deras formella förhållande till övriga högre chefer förefaller de vara inblandade i lönesättningen och uppföljningssamtal, något som i vissa fall skapar oklarhet kring de formella förutsättningarna. I en kommun där respektive nämnd och styrelse om det gäller bolag tillsätter den högsta tjänstemannen och där kommunchefen inte har befogenheter att vara övriga högre tjänstemäns chef ansvarar han ändå för lönesättning och beslut om löne-

förmåner. Kommunchefen i fråga, som en gång per år genomför medarbetarsamtal med alla förvaltnings- och bolagschefer, uttryckte sig på följande sätt.

*De [förvaltningschefer och bolagschefer] har ingen rapporteringsskyldighet till mig utan det har de till sin nämnd och styrelse, men jag beslutar om deras lön och det innebär i praktiken att jag måste följa upp hur det går för dem.*

Kommunchefen menar att han helt enkelt måste följa upp olika verksamheter för att kunna genomföra medarbetarsamtal och sätta en korrekt lön, detta trots att uppföljningen av dessa verksamheter egentligen ligger utanför hans ansvarsområde. En annan kommunchef, som inte heller har befogenheter och ansvaret att agera som övriga högre tjänstemäns chef uttryckte sig på följande sätt.

*Däremot genomför jag medarbetarsamtal och har lönesättningen – så jag uppfattas nog som deras chef.*

Det finns enligt kommunchefen i fråga uppenbara skillnader mellan hur det formellt är tänkt att fungera och hur det faktiskt fungerar avseende hans relation till övriga chefer i kommunen. När det gäller ansvaret för lönesättningen så förefaller det oftast vara begränsat till förvaltningschefer eller motsvarande, men i en förortskommun ansvarar kommunchefen även för lönesättning för nivån under förvaltningscheferna eftersom det från politiken fanns ett uttalat mål om att bromsa mellanchefernas löneutveckling, som av flera skäl ansetts vara orimlig. Och att låta kommunchefen handha lönesättningen på denna nivå ansågs vara ett sätt att bromsa löneutvecklingen.

Relationen mellan kommunchefen och övriga högre chefer förefaller i vissa avseenden vara otydligt definierad. Det verkar framför allt finnas oklarheter kring hur kommunchefen ska förhålla sig till övriga förvaltningschefer eller liknande när man inte har ett uttalat chefskap, men ändå ansvarar för uppföljningssamtal och lönesättning. Bland de intervjuade kommuncheferna redovisas olika uppfattningar avseende hur de förhåller sig till faktumet att de inte har chefsansvar för övriga högre tjänstemän. Två ytterligheter får belysa de tämligen disparata uppfattningarna.

*Jag har inte gjort någon stor fråga av att jag inte är deras chef, utan jag tycker jag har mandatet att uppträda som deras chef.*

*Jag har den mycket bestämda uppfattningen att (...) förvaltningarna och förvaltningscheferna ska ha en klart självständig roll, så min ambition är att lägga näsan i blöt så lite som möjligt vad gäller deras verksamheter.*

Båda kommuncheferna arbetar i två stora organisationer och kan därmed anses ha liknande förutsättningar. Trots detta står det klart att de båda kommuncheferna representerar tämligen skilda uppfattningar. Medan den ena kommunchefen anser sig ha mandat att agera som chef är den andra kommunchefen av uppfattningen att förvaltningar och förvaltningschefer ska få stort handlingsutrymme.

### 3. Formella ledningsarenor

Den genomförda kartläggningen visar att kommuncheferna företrädesvis agerar på två formella ledningsarenor inom tjänstemannaorganisationen; en ledningsarena för koncernen eller kommunen och en ledningsarena för stabsfunktionerna. I landstingssektorn är variationsrikdomen däremot betydligt större när det gäller de formella ledningsarenor som landstingschefen agerar på.

Börjar vi med en beskrivning av kommunsektorn och de kommuner som tillämpar en ledningsarena för koncernen eller kommunen och en ledningsarena för stabsfunktionerna så är det som tidigare nämnts det klart dominerande sättet att organisera, drygt två tredjedelar av kommunerna som ingår i studien organiserar sig på detta sätt. Den ledningsarena som finns för *kommunen* utgörs utöver av kommunchefen vanligtvis också av förvaltningschefer, verksamhetsområdeschefer eller motsvarande. Cheferna för de traditionella stabsfunktionerna såsom personal och ekonomi ingår i flertalet fall även på dessa ledningsarenor och i några fall även andra stabschefer. Skillnaden mellan kommunerna som har en ledningsarena för kommunen och en för koncernen förefaller framför allt vara att de verkställande cheferna för de kommunala bolagen ingår i koncerngruppen. I något fall är det emellertid inte så, utan valet av att benämna ledningsgruppen för koncernledning kan förklaras av andra omständigheter såsom till exempel att det anses viktigt att betona att gruppens uppdrag är att samordna hela verksamheten. Storleken sett till antalet som deltar på ledningsmötena för kommunen och för koncernen varierar framför allt beroende på kommunernas storlek, vilket till exempel innebär att ledningsgrupperna i kommungrupperna storstäder och större städer i regel är större än ledningsgrupperna i kommungrupperna övriga mindre kommuner och glesbygdskommuner.

Variant	Arenor	Deltagare	Mötesfrekvens
1	Koncern/kommunnivå	Kommunchef, förvaltningschefer, verksamhetsområdeschefer och VD:ar samt ofta stabspersonal	1 ggr per månad
	Stabsnivå	Kommunchef och stabspersonal	2-4 ggr per månad
2	Koncern/kommunnivå	Kommunchef, förvaltningschefer, verksamhetsområdeschefer och VD:ar samt ofta stabspersonal	1 ggr per vecka
3	Ledningsgrupp	Kommunchef och två vice kommunchefer	Dagligen
	Förvaltningschefsgrupp	Förvaltningschefer och VD:ar	1 ggr per månad

**Tabell 4. Kommunala ledningsarenor.**

När det gäller ledningsarenan för *stabsfunktionen* består den helt enkelt av de funktioner som utgör staben, exempelvis personal, ekonomi, IT och kommunikation. Mötena för stabsfunktion är vanligtvis mer frekventa än mötena för kommun- eller koncernledningen. Medan kommun- och koncernledningen vanligtvis träffas en gång per månad, och då vanligen en halvdag, träffas stabsfunktionen i vissa kommuner varje eller varannan vecka. I en annan av kommunerna som ingår i studien finns en liknande struktur, men med tilläget att det även finns en taktisk chefsgrupp bestående av cheferna under respektive förvaltningschef.

De mest vanligt förekommande sättet att organisera ledningsarenorna bland övriga är att endast ha en ledningsgrupp, antingen benämnd kommun- eller koncernledning. Denna ledningsgrupp påminner starkt om tidigare beskrivna ledningsgrupper, men med skillnaden att de träf-

fas oftare och möjligen är mer operativa till sin karaktär. Gemensamt för kommunerna där kommunchefen företrädesvis agerar i en ledningsgrupp är att företeelsen begränsas till mindre kommuner.

I några fall förekommer, precis som redogjordes för i tidigare avsnitt, varianter av delat ledarskap och i ett av dessa fall är ledningsarenorna annorlunda utformade som en följd av detta. Kommunen i fråga har en kommunchef och två vice kommunchefer – vilka tillsammans bildar en ledningsgrupp som i princip dagligen träffas i det löpande arbetet. Sedan finns ytterligare en ledningsgrupp, den så kallade förvaltningschefsgruppen, där samtliga förvaltnings- och bolagschefer ingår och de träffas ungefär en gång i månaden.

Ledningsarenorna i landstingen är precis som tidigare nämnts mer variationsrika än i kommunsektorn, men trots det kan en viss enhetlighet urskiljas. Det går att dela in ledningsarenornas organisering i åtminstone tre varianter. *Den första varianten*, vilken är den vanligast förekommande, är att det finns en ledningsarena för hela landstinget, vilken ofta benämns koncernledning. Till det kommer en särskild ledningsgrupp för hälso- och sjukvården. I koncernledningen återfinns vanligen de högsta cheferna inom hälso- och sjukvården, ett flertal stabschefer och högre chefer inom andra delar såsom kultur och utveckling. Ledningsgruppen för hälso- och sjukvård består av högre chefer inom hälso- och sjukvården och ett flertal stabschefer. Båda dessa ledningsgrupper träffas ungefär en gång per månad. Ett av de större landstingen – som har den ovan beskrivna strukturen – kompletterar dessa ledningsgrupper med en ledningsarena där samtliga direkt underställda chefer till landstingschefen träffas en gång per kvartal. Ett annat landsting, som är mindre, har också en liknande struktur, men har kompletterat den beskrivna strukturen med fyra olika råd som behandlar särskilda frågor. Dessutom finns en ledningsgrupp, vilken benämns verkställande ledning, där landstingschefen träffar verksamhetsområdescheferna cirka en gång per kvartal. Som synes finns en övergripande inriktning och sätt att organisera, men sen kompletteras detta med olika lösningar.

Variant	Arenor	Deltagare	Mötesfrekvens
1	Koncernledning	Landstingschef, förvaltningschefer och stabschefer	1 ggr per månad
	Hälso- och sjukvård	Landstingschef, förvaltningschefer inom hälso- och sjukvård och stabschefer	1 ggr per månad
2	Koncernledning	Landstingschef, förvaltningschefer och stabschefer	1 ggr per månad
	Stabschefer	Landstingschef och stabschefer	2 ggr per månad
3	Koncernledning	Landstingschef, sektorschefer samt verksamhets- och stabschefer	2 ggr per månad
	Förvaltningschefsgrupp	Landstingschef och förvaltningschefer	1 ggr per månad

**Tabell 5. Landstingens ledningsarenor.**

*Den andra varianten*, vilken återfinns i ett medelstort landsting, är att det finns en så kallad koncernledningsgrupp för landstinget vilken består av förvaltnings- och stabschefer. Till detta kommer en ledningsgrupp bestående av samtliga stabschefer. Som tidigare nämnts är denna variant tämligen vanlig i kommunsektorn men sannolikt sällsynt i landstingssektorn då endast ett av landstingen som ingår i studien är organiserade enligt denna struktur. *Den tredje varianten* återfinns i ett av de större landstingen och där finns en koncernledningsgrupp och en ledningsgrupp för förvaltningscheferna. I koncernledningsgruppen ingår sektorschefer samt verksamhets- och stabschefer.

Utöver de redan beskrivna ledningsarenorna i kommunerna och landstingen förekommer i flera fall även andra typer av ledningsarenor. Det kan finnas ledningsarenor för särskilda projekt och det förekommer också att samtliga eller en majoritet av kommunens eller landstingets ledare har en gemensam konferens. Konferensernas utformning och syfte varierar, men det förefaller huvudsakligen vara ett forum för att informera och låta chefer träffas över gränser. Det kan betraktas som ett led i arbetet med att samordna koncernen. Därutöver förekommer även rena utbildningsinslag vid dessa konferenser, vilket respondenterna också menar är ett sätt att påverka verksamhetens utveckling. I en del kommuner och landsting förekommer också att samtliga eller en majoritet av ledarna träffas mer frekvent och några respondenter väljer också att tala om detta som en ledningsarena. Men till skillnad från övriga ledningsarenor begränsas dessa företrädesvis till att ses som ett forum för spridning av information. I några enstaka fall betraktas dessa ledningsarenor även vara en central del av att samordna kommun eller landstingets verksamhet.

### ***Vilka frågor som behandlas***

Vad samtalas det då om och vilka frågor avhandlas i de beskrivna ledningsgrupperna? Börjar vi med kommunsektorn och ledningsgruppen bestående av de högsta cheftjänstemännen – det vill säga kommunledningsgruppen, koncerngruppen eller motsvarande – bedöms de vara den primära ledningsarenan. På dessa arenor behandlas ett flertal olika frågor. En del handlar om att *samordna* koncernens verksamhet på olika sätt och därmed undvika suboptimering. Samordningen utgår då vanligtvis från frågor som rör flera förvaltningar eller verksamhetsområden. En av de intervjuade kommuncheferna angav att agendan för dessa gemensamma frågor i de närmaste utgörs av stabsfunktionens struktur (personal, ekonomi, IT osv.). Denna beskrivning stämmer väl överens med beskrivningen från övriga kommuner som ingår i studien och kan därmed ses som representativ.

En annan uppgift för ledningsgrupperna är *strategiskt arbete* med utformning och konkretisering av till exempel mål och visioner. I dessa frågor förefaller det finnas utbyte mellan tjänstemän och olika politiska organ, vilket för övrigt också beskrivs som en uppgift för ledningsgrupperna. Det handlar som en av intervjupersonerna uttryckte det om att förbereda och diskutera ”*frågor som är på väg till politiken*”. Utöver de redan beskrivna ses ledningsmötena också som ett viktigt tillfälle för att *sprida information*.

Ett flertal av ledningsgrupperna har också en eller flera *prioriterade frågor* som därmed är ständigt aktuella. Dessa frågor identifieras och lyfts fram av uppenbart olika skäl; ibland rör det sig om politiska intentioner och beslut, men även massmedia kan ha inflytande över vilka frågor som prioriteras. I en av förortskommunerna som ingår i studien är till exempel klimatfrågor prioriterade sedan en tid tillbaka eftersom politiken har givit tjänstemännen i uppdrag att utarbeta en klimatstrategi för kommunen. Ett annat exempel återfinns i en kommun i mellersta delarna av Sverige och där är den prioriterade frågan näringslivsklimatet eftersom man sedan en tid tillbaka anses ha en bekymmersam låg position på Svenskt näringslivs ranking, och som en konsekvens av det diskuteras ständigt åtgärder för att förbättra näringslivsklimatet i kommunen. Ett tredje exempel på en prioriterad fråga finner vi i den andra förortskommunen som ingår i vårt urval och det är bostadsbyggande.

När det gäller ledningsarenorna i landstingssektorn är de både likartade och olikartade om man jämför med hur det ser ut i kommunsektorn. Det som är likartat är framför allt frågorna som avhandlas i landstings- eller koncernledningen: även här handlar det om strategiskt arbete, informationsgivning, samordning, beredning av vissa frågor som ska till den politiska arenan och särskilt prioriterade frågor. Här skulle möjligen frågan om utveckling och tillväxt kunna ses som ett eget område eftersom den återkommer i flera landsting. När det gäller olikheter finns de framför allt kring hälso- och sjukvårdsfrågorna, som av olika skäl förefaller vara svåra att integrera med övrig verksamhet. Hälso- och sjukvårdsfrågornas särart bedöms i flertalet av landstingen fodra en särskild ledningsgrupp som exklusivt behandlar detta verksamhetsområde.

I de kommun och landsting där det förekommer flera ledningsarenor finns det som en av intervjupersonerna uttryckte det ”en parallellitet” mellan grupperna. Det innebär att flera av de frågor som behandlas i koncernledningen eller kommun/landstingsledningen även behandlas på andra arenor. En relativt vanligt förekommande struktur i kommunsektorn är som tidigare nämnts att ha en ledningsarena för stabsfunktionerna. Det finns då vanligtvis ett betydande samspel mellan stabsgruppen och kommun- eller koncernarenan. Flera av kommuncheferna beskrev det som att stabsgruppen bereder vissa ärenden innan till exempel kommun- eller koncernledningen sammanträder. Skillnaderna består främst i att ledningsgruppen för stabsfunktionerna ofta även fungerar som en intern ledningsgrupp på kommunledningskontoret eller motsvarande.

En annan fråga som är av betydelse, när det finns fler än en ledningsgrupp, är det hierarkiska förhållandet mellan de olika grupperna. Nu var det emellertid endast ett fåtal av de intervjuade kommun- och landstingscheferna som ansåg detta vara en betydande fråga, utan en majoritet av respondenterna menade att den övergripande ledningsgruppen (koncernledning eller kommun/landstingsledning) har en särställning och därmed är den klart dominerande gruppen inom respektive organisation när det gäller beslutsfattande i frågor som avser hela kommunen. Att den formella ordningen skulle brytas i detta avseende ansåg respondenterna vara osannolikt. Det beskrevs däremot vara förekommande att andra ledningsgrupper inom kommunerna och landstingen initierar en fråga.

Av betydelse är också ledningsarenornas inriktning. Med detta avses om de olika arenorna är att betrakta som ett forum där man fattar beslut, har en dialog eller informerar varandra. Det visade sig att ledningsarenorna inte var ett forum där beslut fattas, utan respondenterna var i detta avseende tydliga med att betona att tjänstemännen inte har möjligheter till ett kollektivt beslutsfattande utan att det är individuellt. Det förekommer således inget som är att betrakta som beslutsfattande i en formell mening, däremot förekommer i stor utsträckning att det finns en dialog i de olika ledningsgrupperna kring olika frågor som leder fram till ett gemensamt förhållningssätt och sedermera till ett beslut fattat av en enskild tjänsteman som är i linje med vad man kommit överens om i gruppen. Utöver detta betraktas de olika ledningsarenorna också vara fora för att förmedla och sprida information till hela organisationen. En tendens som visar sig i materialet är att de sett till antalet deltagare större arenorna betraktas vara mer inriktade mot spridning av information medan de mindre arenorna som till exempel koncern eller kommun/landstingsledning inriktas mot dialog.

## Gränsen till politiken

Gränsen mellan vad som är att betrakta som politik och vad som är att betrakta som en uppgift för förvaltningen är en av de mer komplexa frågorna i offentlig sektor. Det avspeglar sig även i vårt försök att kartlägga kontaktytorna mellan politik och förvaltning, som i flera fall mynnade ut i problematiserande beskrivningar av kontakten mellan politiker och tjänstemän. Beskrivningarna av de formella kontaktyornas utformning visar på en stor variationsrikedom med olika lokala lösningar, samtidigt handlar också en del om informella kontakter vilket beskrivs närmare i kommande avsnitt.

Den genomförda kartläggningen visar att den mest vanligt förekommande kontaktytan mellan politik och förvaltning är så kallade ordförandeberedningar, där ordförande – och ibland också vice ordförande – i respektive politiskt organ finns representerade tillsammans med kommun- eller landstingschefen. Denna grupp träffas vanligtvis cirka en gång per månad. En annan vanligt förekommande kontaktyta är när kommun- eller landstingschefen deltar vid kommun- eller landstingsstyrelsens arbetsutskott. Ytterligare en kontaktyta som är vanligt förekommande mellan politik och förvaltning är de informella träffar som brukar hållas mellan kommunchefen och kommunstyrelsens ordförande eller landstingschefen och landstingsstyrelsens ordförande, vilket är ett tema som återkommer i kommande avsnitt. En annan kontaktyta som förekommer är när en konferens anordnas där politiker och ledande tjänstemän träffas under åtminstone en dag för att överlägga.

Arenor	Deltagare	Mötesfrekvens
Ordförandeberedning	Kommun/landstingschef, ordföranden från olika politiska instanser (ev vice ordförande)	1 gång per månad
Ksau/Lsau	Kommun/landstingschef samt styrelsens arbetsutskott	1 gång per vecka
Majoritets- resp. oppositionsmöten	Kommun/landstingschef och företrädare för majoriteten eller oppositionen	Oregelbunden, majoriteten oftare
Konferenser		1 gång per år

**Tabell 6. Ledningsarenor med gränssnitt mot politiken.**

Ytterligare en kontaktyta som förekommer i några fall är när kommun- eller landstingschefen träffar den politiska majoriteten och den politiska oppositionen var för sig. Uppdelning har således gjorts utifrån politisk tillhörighet där fokus är på majoritets- och oppositionsförhållande snarare än fokus på politikernas funktion (vilket till exempel är fallet vid de så kallade ordförandeberedningarna). Hur ofta kommun-/landstingschefen träffar de politiska grupperingarna varierar och förefaller ske oregelbundet men generellt sett är mötesfrekvensen tätare med majoritetspolitikerna. En annan kontaktyta som förekommer i några enstaka fall är att den politiska organisationen struktureras på ett sådant sätt att den avspeglar tjänstemännens ledningsgrupper.

Frågorna som diskuteras i de ovan beskrivna grupperingarna är, för att uttrycka sig tämligen vitt, sådana som ska behandlas i de politiska församlingarna och då vanligtvis kommunstyrelsen. Agendan för de beskrivna kontaktytorna mellan politik och förvaltning avspeglar i stor utsträckning således vilka frågor som behandlas i de politiska organen.



## 4. Informella ledningsarenor

De informella ledningsarenorna som kommun- och landstingscheferna agerar på visade sig vara tämligen svårfångade och tycks egentligen inte vara arenor i en vanlig bemärkelse, utan handlar snarare om olika former av informella kontakter. Det tycks vara så att de informella ledningsarenorna består av de återkommande kontakter som kommun- och landstingscheferna har vid sidan av de formella ledningsarenorna. Dessa arenor kan delas in i två huvudtyper: interna och externa (se tabell 7). Den interna arenan för kommun- och landstingscheferna består dels av kontakter med andra tjänstemän i organisationen, dels av informella kontakter med politiker och olika politiska församlingar. De informella ledningsarenorna vilka kan betraktas som externa och de informella kontakterna som finns där har företrädesvis skapats gemensamt med grannkommuner eller andra närliggande kommuner. Sedan förekommer i flera kommuner också informella arenor och kontakter där företrädare för näringslivet på orten träffar såväl politiker som ledande tjänstemän.

<b>Interna</b>	Kommentar:
Tjänstemän	Nödvändiga och viktiga; risk för oordning i större kommuner
Politiska församlingar och enskilda politiker	Ofrånkomliga och viktiga (speciellt i mindre organisationer); kan skapa oklar gräns mellan politik och förvaltning
Variant 1. Chef och styrelseordförande	I mindre kommuner avtalas inte alltid tid
Variant 2. Chef och styrelsepresidium	
Variant 3. Chef, styrelsepresidium, förvaltningschef och/eller expert (ev politiska sekreterare)	
Variant 4. Chef och majoritet eller opposition	
<b>Externa</b>	Kommentar:
Andra kommuner eller landsting	Betydande skillnader mellan olika chefer i hur omfattande dessa kontakter är
Lokala näringslivet	Betydande skillnader mellan olika chefer i hur omfattande dessa kontakter är

**Tabell 7. Huvudsakliga informella ledningsarenor.**

Inom tjänstemannaorganisationen förekommer omfattande kontakter mellan olika tjänstemän och då vanligtvis högre chefstjänstemän, där de informerar varandra om verksamheten och dess utveckling. Denna kontakt beskriver de allra flesta av respondenterna som en naturlig del av det dagliga arbetet och egentligen inte som en ”arena”. Kontakterna som förekommer mellan tjänstemän och politiker betraktas i en del fall däremot som en informell ledningsarena. Av intervjuerna framgår att dessa arenor kan ges olika utformning. En variant som är vanligt förekommande är att kommunchefen träffar kommunstyrelsens ordförande och att landstingschefen träffar landstingsstyrelsens ordförande, ofta helt utan andra deltagare.

*Varje måndag morgon mellan åtta och nio träffar jag kommunstyrelsens ordförande själv helt utan åskådare och vi kan stämma av.*

*Vi har en helig sittning varje måndag förmiddag.*

De ovan angivna citaten är hämtade från intervjuerna med en kommunchef och en landstingschef där det i båda fallen förekommer att de träffar kommun- respektive landstingsstyrelsens ordförande. Måndagar förefaller vara en vanligt förekommande dag för dessa träffar, sannolikt av det skälet att man ska kunna planera den kommande veckan och de där väntande utmaningarna.

En annan förekommande variant är att fler personer än just kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen eller landstingsstyrelsens ordförande och landstingschefen deltar. I en del kommuner och landsting deltar en eller två av politikerna som tillhör majoriteten och som har en ledande ställning. Det förekommer exempelvis i några fall där majoriteten utgörs av en koalition bestående av flera partier. I landstingssektorn förekommer också att hälso- och sjukvårdschefen deltar på träffarna som en följd av att de utgör en omfattande del av verksamheten. Det förekommer också att ytterligare någon eller några tjänstemän deltar om det finns behov av expertkunskaper i en fråga. I några av de allra största kommunerna och landstingen där det finns en politisk tjänstemannaorganisation, förekommer det också att företrädare för dessa deltar.

Det förekommer också att kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen eller landstingsstyrelsens ordförande och landstingschefen inte avtalar tid, utan istället träffas vid behov. Två av de intervjuade kommuncheferna beskrev saken på följande sätt.

*Jag och kommunstyrelsens ordförande sitter vägg i vägg så vi träffas ganska ofta, men det är ju inte så formaliserat då.*

*Vi sitter ju vägg i vägg så det blir daglig dags i princip.*

En annan kommunchef som också har sitt tjänsterum i nära anslutning till kommunchefens tjänsterum talade om att de ofta börjar dagen med att dricka en kopp kaffe tillsammans och då tar tillfället i akt och ”prata igenom dagen och den kommande veckan”. Just lokalernas utformning och placeringen av personalen tillskrivs en viss betydelse för i vilken utsträckning informella kontakter förekommer. En av respondenterna talade om vikten av att man nu centraliserat den administrativa personalen som förut var utspridd och en annan respondent talade om landstingets gemensamma matsal som en naturlig och viktig kontaktyta för både tjänstemän och politiker.

Kommun- eller landstingscheferna har även informella kontakter med den politiska oppositionen, men det förekommer inte alls i lika stor utsträckning. Det är färre som har återkommande informella träffar med företrädare för den politiska oppositionen och i de fall detta förekommer är mötesfrekvensen lägre. Det framgår därvid på ett tydligt sätt att fokus är på kontakten mellan den politiska majoriteten och förvaltningen – och då särskilt kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen eller landstingsstyrelsens ordförande och landstingschefen.

På det hela taget är kommun- och landstingschefernas bedömning att de informella kontakterna och de informella ledningsarenorna är viktiga och att det förekommer i relativt stor utsträckning. En respondent angav till exempel att ”personkemin är egentligen viktigast av allt”. Även om många bedömer detta som betydelsefullt är det viktigt att klargöra att det förekommer en del varierande uppfattningar. Här förefaller kommunens eller landstingets storlek ha

en central betydelse. En av de intervjuade landstingscheferna, som är verksam i ett stort landsting, redovisade följande uppfattning:

*(...) Det är väldigt viktigt att följa en viss organisationsstruktur eftersom vi är väldigt många och det krävs då ordning och reda.*

Uppfattningen kan betraktas som tämligen representativ för de större kommunerna och landstingen. Även om de informella kontakterna bedöms vara viktiga innebär verksamhetens omfattning att de formella strukturerna blir allt mer betydelsefulla. I mindre kommuner och landsting är de informella kontakternas och ledningsarenornas betydelse mer uppenbar. En av de intervjuade kommuncheferna menar också att "(...) i en mindre kommun så sker det i vardagen", en uppfattning som förefaller vara representativ för många av de mindre kommunerna. Givetvis gäller detta delvis också för en del större kommuner, men skillnaden gentemot de mindre – där antalet tjänstemän och politiker är färre och där det i vissa fall finns en personkännedom sedan lång tillbaka i tiden – är påtaglig. Flera av kommun- och landstingscheferna ser inte de informella kontakterna som odelat positiva, utan de beskrivs bitvis komplicera relationen och gränsdragningen mellan politik och förvaltning med konsekvensen att politikerna bitvis uppfattas göra intrång på förvaltningens arena.

Den andra delen av informella kontakter sker som tidigare nämnts utanför organisationens gränser. Det handlar här om kontakter med andra kommuner eller landsting, vanligen grannkommuner eller andra närliggande kommuner. Samtidigt förekommer också i en del kommuner träffar av mer informell karaktär mellan företrädare för näringslivet och kommunen. Hur välutvecklade dessa kontakter är och vilken roll kommunchefen har i detta sammanhang varierar. En del kommunchefer ägnar stor uppmärksamhet åt interna angelägenheter (men även här finns variationer avseende i vilken utsträckning uppmärksamhet ägnas mot förvaltningsorganisationen och de politiska organen). Det finns också kommunchefer som i betydande omfattning har externa uppdrag och då företräder kommunen i kontakten med till exempel företrädare för det lokala näringslivet.

## 5. Ledningsarenor över gränser

De identifierade ledningsarenorna över organisationsgränser kan delas in i åtminstone tre olika inriktningar baserat på vilken typ av samverkan de representerar. En inriktning är samverkan baserat på marknadsmässiga lösningar, en annan är samverkan med liknande organisationer och en tredje inriktning är samverkan med andra typer av organisationer. En klar majoritet av kommuncheferna redovisade uppfattningen att samverkan med framför allt andra kommuner har ökat under de senaste åren. När det gäller marknadsmässiga lösningar – entreprenad, bolagisering med mera – går de redovisade uppfattningarna däremot isär. I en del kommuner och landsting har denna typ av aktiviteter varit oförändrad, medan den i andra fall beskrivs ha ökat eller väsentligt ökat. I en av kommunerna där ökningen varit högst påtaglig beskrev kommunchefen situationen och utvecklingen på följande sätt:

*Kommunvärlden ser annorlunda ut idag än vad den gjorde för fyra till fem år sedan.*

Återvänder vi till de tre inriktningarna av samverkan så är ledningsarenor kopplade till marknadsmässiga lösningar mest vanligt förekommande, företrädesvis i form entreprenader. På det hela taget gäller att kommun- och landstingscheferna har en mindre framträdande roll när det gäller styrning och ledning av dessa verksamheter.

	Uttryck	Kommun-/landstingschefens roll
Marknadsmässig samverkan	Entreprenader	Mindre framträdande; avtalen i fokus; beställarkompetens centralt
Samverkan med liknande organisationer	Gemensam nämnd, kommunalförbund Bolagisering	Mer framträdande; även avsiktsförklaring, avtal och underhandsinstruktioner viktiga Mindre framträdande; ägardirektiv och styrelseledamöterna viktiga
Samverkan med annorlunda organisationer	Kontakt med näringslivsrepresentanter	Delta i dialog

**Tabell 8. Kommun/landstingschefernas roll i samverkansarrangemang.**

Styrningen av verksamhet som är utlagd på entreprenad fungerar väl enligt flertalet av kommun- och landstingschefernas uppfattning. Framför allt beskrivs det finnas en välutvecklad och god kontakt med de externa utförarna. En av kommuncheferna talade i sammanhanget om sophämtningen i kommunen, vilken varit utlagd på entreprenad i många år.

*Det handlar ju om mycket personliga kontakter och sen är man ju ute och tittar och man får signaler om sophämtningen inte skulle fungera. Det är medborgarna snabba att reagera på.*

Annars uppfattas upphandlingstillfället för verksamhet utlagd på entreprenad vara centralt eftersom kommunen eller landstinget i det upprättade avtalet stipulerar vad som fodras av entreprenören. Flertalet respondenter talar i sammanhanget om vikten av en god beställarkompetens och flera av de större kommunerna och landstingen har också särskilda avdelningar som arbetar med detta. Uppföljningen anges sedan utgå från upprättade avtal. Samtliga respondenter förefaller vara tillfreds med uppföljningen och någon menade till och med att

uppföljningen av entreprenörernas verksamhet är grundligare och mer omfattande än uppföljningen av verksamhet som bedrivs i egen regi. Återigen är kommun- och landstingschefernas uppdrag och uppgifter mindre framträdande. Det finns andra grupper som handhar kontakten med entreprenörer.

I den andra formen av samverkan – samverkan med lika organisationer – är kommun- och landstingschefernas roll något mer framträdande. När det gäller samverkan med liknande organisationer handlar det ofta om verksamhet som bedrivs genom en gemensam nämnd eller kommunförbund och då rör det sig vanligtvis om brandförsvaret. Andra former av samverkan förekommer gällande telefoni, IT och löneadministration. Styrningen sker genom avtal eller underhand av de personer som ingår i en gemensam nämnd. Det finns vanligtvis också en tydlig avsiktsförklaring med samverkan som fastslår verksamhetens ändamål. Mycket handlar också om olika personers insatser när de representerar kommun eller landstinget. En av de intervjuade kommuncheferna uttryckte sig på följande sätt om saken.

*Sen är det så att man styr inte sådana här förbund med det skrivna ordet, utan man styr genom att ha en bra dialog med dem.*

I de helägda bolagen (vilka betraktas vara en del av koncernen) beskrivs styrningen företrädesvis ske genom att kommun- eller landstingsfullmäktige utser styrelseledamöter samt upprättar ägardirektiv och policier, vilka är utgångspunkten för bolagets verksamhet. Flertalet respondenter menar att bolagen är tämligen självständiga. En kommunchef menar att ”ur mitt perspektiv lever bolagen ett väldigt eget liv”. I det beskrivna fallet ansågs det inte vara problematiskt eftersom bolagen uppfattades driva verksamheten på ett utmärkt sätt samtidigt som man redovisade ett betydande överskott. Att bolagen anses fungera väl och därigenom ges stort handlingsutrymme förefaller vara en viktig förklaring till att styrningen av verksamhet som bedrivs i bolagsform emellanåt inte uppfattas vara särskilt välutvecklad. Motsatsen till denna uppfattning finner vi bland ett flertal kommun- och landstingschefer som är av uppfattningen att styrningen blivit allt bättre över tid, men att det fortfarande finns utrymme för förbättringar av skilda slag.

Åtterrapporing av bolagets verksamhet – eller utövandet av uppsiktsplikten som en del av respondenterna benämner det – beskrivs dels ske i form av föredragningar i kommun- eller landstingsstyrelsen, dels genom olika dokument såsom årsredovisning och delårsrapporter. I ett antal kommuner och landsting avrapporterar bolagen ägardirektiven och de målsättningar som där finns angivna på ett mer formellt sätt. I några andra fall finns dessutom särskilda funktioner för att utöva uppsiktsplikten. I en kommun är det till exempel uttalat att en av tjänstemännen i staben ska arbeta särskilt med detta. Det förekommer också att ansvaret för uppsiktsplikten placerats på kommunstyrelsens arbetsutskott. Utöver dessa tämligen formella beskrivningar av hur styrning och uppföljning av bolagens verksamhet är utformad och genomförs talade ett flertal kommun- och landstingschefer om en stark – och en synnerligen betydelsefull – personunion mellan verksamhet som bedrivs i bolagsform och förvaltningsform. Vad som avsågs var dels att personer som är anställda i bolagen också kan vara verkamma i förvaltningens verksamhet, vilket i och för sig främst gäller de mindre kommunerna, dels att bolagens styrelser tillsätts med kommunens politiker. I praktiken blir det emellanåt samma personer som sitter i kommunstyrelsen och i bolagsstyrelserna.

Kommun- och landstingschefernas kontakt med bolagen begränsas ofta till möten med respektive bolags verkställande direktör, där de informerar varandra och i vissa avseende försöker samordna bolaget och förvaltningens verksamheter. Kommun- och landstingscheferna har formellt sett inte mandat att agera som de verkställande direktörernas chef, utan det är respektive bolags styrelse som har den uppgiften. Som tidigare nämnts är uppföljningen kopplad till de politiska organen och då särskilt kommun- eller landstingsstyrelsen. Ett antal respondenter beskriver det som ett problem med en ”dubbel ledning”, bolaget ska dels förhålla sig till direktiv från sin styrelse, dels till ägardirektiv upprättade av kommunen. Ledningsarenorna där kommun- eller landstingscheferna träffar de verkställande direktörerna i bolagen varierar. I en del kommuner och landsting ingår de verkställande direktörerna från bolagen i koncernledningen och är med där på samma villkor som övriga deltagare. Det förekommer också att de verkställande direktörerna normalt sett inte deltar i koncernledningen, utan endast deltar några gånger per år och då när särskilda frågor ska diskuteras. Ett tredje sätt som förekommer är att de verkställande direktörerna i bolagen tillsammans med kommun- eller landstingschefen har en gemensam arena.

För bolag vilka är samägda med andra kommuner och landsting är styrningen över huvudtaget samt kommun- eller landstingschefernas roll och betydelse tämligen begränsad. Fler av kommun- och landstingscheferna anser att bolagen är självständiga och fristående från övriga kommunen eller landstinget och flera respondenter har svårt att inkludera dessa verksamheter i koncernen. Styrningen i de delägda bolagen utgår vanligen från ägardirektiv, vilka utarbetas vid ägarsamråd med övriga delägare. Kommunen eller landstinget har representanter vid ägarsamråden och man utser även ett antal representanter var till bolagets styrelse.

Den samverkan som sker med ”olika organisationer” förefaller främst handla om kontakter med det lokala näringslivet. Flera av kommun- och landstingscheferna menar att det handlar om att ha en öppen dialog med näringslivet kring deras önskemål samtidigt som kommun eller landstinget informerar om sina intentioner. Som tidigare redogjorts för deltar en del kommun- och landstingschefer i dessa sammanhang, men det varierar hur mycket uppmärksamhet ägnas åt externa aktiviteter.

## 6. Sammanfattning och reflektioner

De genomförda intervjuerna ger enligt vår uppfattning en god bild av den spännvidd som finns avseende hur kommun- och landstingschefernas ledningsarenor är organiserade. Den tillämpade metoden medger däremot inte en redovisning i form av procentsatser av hur vanliga respektive ovanliga olika former av lösningar är. Vi kan således inte uttala oss om hur det ser ut totalt sett i riket eller om särskilda samband mellan olika sätt att organisera ledningsarenor och till exempel storlek, politiska majoritet eller geografisk lokalisering. Däremot kan vi uttala oss om olika varianter och diskutera eventuella problem och oklarheter som kommun- och landstingscheferna lyfte upp vid intervjuerna. Resultaten från denna kartläggning kan användas för fortsatt forskning kring ledningsorganisationen i kommuner och landsting, inte minst avseende vilka kopplingar som finns mellan ledningsarenornas utformning och olika typer av framgångsmått.

För att summera de genomförda intervjuerna och den empiriska sammanställningen kan vi konstatera att det högsta administrativa ansvaret kan innehåsas av antingen en person eller en konstellation där flera personer ingår. Den första varianten förefaller helt klart vara vanligast, vilket även stöds av en nyligen genomförd kvantitativ kartläggning (Siverbo, 2007b). Varianter av delat ledarskap är inte något som fått ett utbrett genomslag i de kommuner och landsting som ingår i vårt urval. Däremot är det relativt vanligt förekommande med en biträdande eller vice kommun- eller landstingschef. Det står också klart att samtliga landstingschefer och en klar majoritet av kommuncheferna har befogenheterna att agera som övriga högre chefers överordnad. Några kommunchefer har emellertid inte sådana befogenheter och man kan fråga sig vad det innebär i praktiken. Bland respondenterna fanns olika uppfattningar om huruvida det har betydelse eller inte. Det är hur som helst en fråga som förtjänar att uppmärksammas i framtida forskning och då med ambitionen att förklara om den högste chefens formella position påverkar agerandet på ledningsarenorna och möjligen också på vilket sätt det påverkar.

En i sammanhanget intressant observation är att kommuncheferna i större kommuner vanligen inte är formellt överordnade förvaltningscheferna. En rimlig tolkning är att det beror på att förvaltningsapparaten har en sådan omfattning att det är olämpligt att låta kommunchefen ha ett övergripande chefsansvar. En annan tänkbar förklaring är att storstäderna är organiserade i stadsdelsnämnder med tydligt uttalat decentraliserat ansvar till den lokala nivån. Lösningen har i dessa fall blivit att inte ge kommunchefen formella befogenheter att agera som chef, men väl ansvaret för lönesättning, medarbetarsamtal och att samordna verksamheten. En gåta i sammanhanget är dock varför landstingen, som också är synnerligen stora organisationer, har valt att ge landstingschefer en formellt överordnad position. Ytterligare en fråga som infinner sig är kopplingen mellan kommun- och landstingschefernas formella ställning på ledningsarenorna och val av organisationsstruktur. Exempelvis vore det intressant att utforska om processorganisationer oftare har kommunchefer som är ”samordnare” än ”chefer med befälsrätt”.

De formella ledningsarenorna som kommuncheferna agerar på består huvudsakligen av en koncern- eller kommunledningsgrupp där förvaltningschefer eller motsvarande ingår. I en del kommuner finns också olika stabsfunktioner representerade. Aktiviteterna i de olika ledningsgrupperna består huvudsakligen av strategiskt arbete, informationsspridning, samordning, beredning av frågor som ska till den politiska arenan och särskilt prioriterade frågor. Sedan är det också vanligt förekommande att det finns en ledningsgrupp för stabsfunktionen där kom-

munchefen agerar. Här finns det en betydande parallellitet mellan de två grupperna och stabsgruppen förbereder också en del ärenden inför koncern- eller kommunledningsgruppen. När det gäller ledningsfunktionens organisering i landstingssektorn så är den mer variationsrik än i kommunsektorn. Det vanligaste sättet är emellertid att ha en ledningsarena för landstinget eller koncernen vilken också kompletteras med en ledningsarena för hälso- och sjukvården. Den övergripande ledningsarenan består vanligen av verksamhetsområdeschefer eller liknande samt cheferna för stabsfunktionerna personal och ekonomi. Här behandlas samma frågor som på ledningsarenorna i kommunsektorn, men med tilläget att tillväxt- och utvecklingsfrågor är framträdande. I ledningsgruppen för hälso- och sjukvården behandlas uteslutande hälso- och sjukvårdsfrågor och där deltar inte heller verksamhetsområdeschefer med annan inriktning.

Kontaktytan mellan politik och förvaltning varierar mellan olika kommuner och landsting. Det står emellertid klart att kommun- eller landstingschefen utgör en viktig del av denna kontaktyta. I en del fall träffar kommun- eller landstingschefen ordförandena – och ibland även de vice ordförandena – i respektive styrelse. En annan kontaktyta är när kommun- eller landstingscheferna deltar på sammanträden i styrelsens arbetsutskott. En tredje kontaktyta är de mer informella kontakterna mellan kommunstyrelsens ordförande och munchefen eller landstingsstyrelsens ordförande och landstingschefen, som ofta träffas utan andra deltagare. Kontakten med kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande är också den huvudsakliga informella ledningsarenan för kommun- och landstingscheferna.

De informella ledningsarenorna kan delas in i en extern arena och en intern arena. Den interna arenan handlar som nämnts om kontakten med övriga tjänstemän i kommunen – men den uppfattades inte som en arena – och politiska instanser och enskilda politiker, inte minst kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande. De externa kontakterna handlar vanligen om att företräda kommunen eller landstinget i träffar med andra organisationer – antingen andra kommuner, landsting eller näringslivet. Här förefaller en del skillnader förekomma avseende i vilken utsträckning kommun- och landstingscheferna fokuserar på den interna respektive den externa arenan. Skillnader förekommer dessutom också på den interna arenan då en del kommun- och landstingschefer förefaller ägna mer uppmärksamhet åt frågor inom förvaltningsorganisationen medan andra i större utsträckning fokuserar på kontakten med de politiska församlingarna. En relevant fråga är vad som förklarar dessa skillnader. En tänkbar förklaring – som kan prövas i kommande studier – är att det finns en koppling till ledningsorganisationens utformning, exempelvis om det finns en biträdande kommun- eller landstingschef. En möjlig förklaring till intern fokusering är att vissa munchefer inte har befogenheter att agera som överordnad övriga chefer och därför riktar mer uppmärksamhet mot till exempel att representera kommunen externt eller kontakten med de politiska församlingarna. En annan möjlig förklaring när det gäller de externa kontakterna för kommun- eller landstingschefen skulle kunna vara att det finns en uppdelning av dessa uppdrag mellan den politiska ledningen och de ledande tjänstemännen. I sammanhanget är det lämpligt att lyfta upp den tudelade inställningen till informella ledningsarenor, inte minst i de större organisationerna. Samtidigt som det betraktas som oundvikligt och till och med nödvändigt med informella kontakter och nätverk, befars ökad otydlighet och minskad respekt för att frågorna måste gå den formella vägen. Dessutom riskerar det att skapa en oklarare gräns mellan förvaltning och politik.



Att delta i den samverkan som förekommer över organisationsgränser förefaller inte vara en av kommun- eller landstingscheferna huvudsakliga uppgifter. När det gäller så kallad marknadsmässig samverkan har kommun- och landstingscheferna en mindre framträdande roll. Inte heller kontakten som sker i samverkan med liknande organisationer och olika organisationer är en av kommun- och landstingschefernas huvuduppgifter, även om deras roll förefaller vara något mer framträdande jämfört med den marknadsmässiga samverkan. När det gäller de verkställande direktörerna i bolagen och deras deltagande på ledningsarenorna så förefaller det behövas fler studier, inte minst mot bakgrund av de redovisade oklarheterna i den här studien och att över 90 procent av kommunerna bedriver verksamhet i bolagsform (Siverbo, 2007b). Frågorna är många och viktiga att besvara. Vilka är till exempel för- och nackdelarna med att låta bolagens verkställande direktörer delta respektive inte delta på ledningsarenorna, hur mycket kan man förlita sig på ägardirektiven som vägledning för bolagens arbete och hur säkerställer man att politikerna i bolagsstyrelserna anlägger kommun/landstingsperspektiv på bolagsverksamheten? Det är endast några av frågorna som på grundval av denna studie kan väckas.

Avslutningsvis bör återigen klargöras att den tillämpade urvalsmetoden inte medger möjligheten att tala om representativitet, däremot är det rimligt att anta att urvalet visar på den spännvidd som finns och att de vanligast förekommande arenorna och sätten att organisera dessa arenor fångats. Mot bakgrund av detta kan fastslås att den genomförda kartläggningen av kommun- och landstingschefernas ledningsarenor ger ett flertal olika insikter inom ett fält som forskningen visat relativt svagt intresse. Men samtidigt som kartläggningen bland annat bidragit med insikter kring hur den högsta tjänstemannen i kommuner och landsting organiserar sina ledningsarenor, vilka som deltar och vad som behandlas väcks också ett flertal nya frågor. Inte minst mot denna bakgrund är det angeläget att få till stånd fler och fortsatta studier inom detta fält.

## Referenser

- Brunsson, N. och K. Sahlin-Andersson, 2000. "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform." *Organization Studies*, 21(4): 721-746.
- Brorström, B. och B. Rombach, 1996. *Kommunal förändringsobenägenhet*. Göteborgs universitet: FGU-rapport nr. 1.
- Brorström, B. och S. Siverbo, 2008. *Perspektiv på framgångsrika kommuner*. Göteborg: KFi-rapport nr. 94; Borås: Högskolan i Borås.
- Cregård, A., 2004. *Abruption – Uppsägning som översättning och improvisation*. Göteborg: KFi-rapport nr. 71.
- Donatella, P. och T. Johansson (red.), 2007. *Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige: RoS-rapport nr. 3.
- Eriksson, N., 2005. *Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Hood, C., 1995. "The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme." *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109.
- Jackson, A. och I. Lapsley, 2003. "The diffusion of accounting practices in the new 'managerial' public sector." *The International Journal of Public Management Sector Management*, 16(5): 359-372.
- Mintzberg, H., 1979. *The Structuring of Organizations*. New York: Prentice-Hall.
- Nilsson, V. (red.), 2007. *Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige: RoS-rapport nr. 2.
- Siverbo, S., 2007a. "Drivkrafter bakom nya organisationsmodeller inom sjukvården." I Blomqvist, P. (red) *Vem styr vården? Organisation och politisk styrning inom svensk sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- Siverbo, S., 2007b. *Kommunsektorns organisering, styrning och ledning – En enkätstudie av kommuncheferna i Sveriges kommuner*. Göteborg, Kommunforskning i Västsverige: KFi U-rapport nr. 76.

## Bilaga 1. Intervjumall

### Bakgrund – allmänt om organisering

1. Redogör kortfattat för hur er förvaltningsorganisation är strukturerad
2. Hur ser ledningsstrukturen för högre tjänstemän ut?
3. Direktörens formella (hierarkiska) relation till förvaltningschefer (men även något om deras informella relation)

### Ledningsarenor – formellt

4. Redogör för vilka ledningsarenor som finns kring kommun- eller landstingsdirektören i kommunen eller landstinget?  
(förekommer flera ledningsarenor, utred hierarkin mellan olika ledningsgrupper)
  - a. Vilka deltar och vilka funktioner representerar de?
  - b. Vad samtalas det om/vilka frågor diskuteras?
  - c. Vilken typ av möte – information, dialog eller beslut?
5. Redogör för kommunikationen mellan kommun- eller landstingsdirektörens ledningsarenor och den politiska organisationen
  - a. Finns ledningsstruktur inom politiken som motsvarar ledningsstrukturen inom tjänstemannaorganisationen?
  - b. Finns gemensamma ledningsarenor?
  - c. Vilka deltar och vilka funktioner representerar de?
  - d. Vad samtalas det om/vilka frågor diskuteras?

### Ledningsarenor – informellt

6. Finns det andra ledningsarenor utöver de formella?
7. I så fall, vilka deltar och vad samtalas det om?

### Samverkan och externa utförare

8. Har ni verksamhet som bedrivs av andra organisationer, dvs. bolag, samverkan eller externa aktörer?
9. Hur styr ni verksamhet som ni är ansvarig för men som drivs av en annan organisation?  
(Insyn, information, avtal, direktkontakter, förtroende, uppföljningar)
10. Hur organiseras och byggs ledningsarenor i de fall verksamhet drivs av andra organisationer?
11. Har antalet externa aktörer minskat/ökat? I så fall, vad har det inneburit för ledningsarenorna?