

**Skapandet av en professionell
samspelsrelation mellan ordförande
och direktör**



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Förord

För att öka genomslag och resultat av politiken och för uppnå det gemensamma uppdraget krävs ett samarbete mellan toppolitiker och toppchefer. Att styra och leda tillsammans kräver ett samspel och en strategi. Det är ett arbete som ständigt är i fokus. SKL ville bidra till utvecklingen genom att ta fram ny kunskap och nya verktyg om vad som behövs för att förbättra samarbetet och för att förtydliga uppdragen mellan kommun-, region- och landstingsstyrelsens ordförande och kommun-, region- och landstingsdirektören. Området har aktualiserats utifrån den nya Kommunlagen som träder i kraft 2018. Där sägs att kommun-, region och landstingsstyrelsen i en instruktion ska fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen och fastställa direktörens övriga uppgifter. Om den används på rätt sätt kan det underlätta att uppdragen förtydligas mellan ledande förtroendevalda och tjänstepersoner.

SKL vill tacka de toppolitiker och toppchefer som har medverkat och delat med sig av sina erfarenheter och lärdomar i intervjuerna och på så sätt bidragit till att vi fått ny kunskap. Enskilda intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, regionstyrelsens ordförande, kommundirektörer och regiondirektörer i 10 kommuner och 3 regioner, utifrån bl. a. partifärg, storlek och hela Sverige.

Vi vill också tacka forskarna Ulf Ramberg, Mikael Hellström, Hans Knutsson och Ola Mattisson på KEFU, Lunds universitet som har genomfört intervjuerna och skrivit rapporten. Forskarna står för innehållet i rapporten.

Vill du veta mer kan du kontakta lana.lindgren@skl.se eller www.skl.se/politisktledarskap.

Vår förhoppning är att rapporten kan vara ett stöd i ert arbete med att utveckla er strategi för att styra och leda kommunen, regionen eller landstinget tillsammans som ledande politiker och chefer.

Stockholm, 2017-10-03

Lena Micko

Ordförande Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	6
Att skapa ett professionellt samspel.....	9
Inledning	9
Studiens metod	10
Rapportens upplägg	12
Det professionella samspelets etablering	14
Etableringsfasen är viktig och kan ta sig många uttryck	14
Några typsituationer	14
Ny direktör möter en erfaren ordförande	14
Etablerad ordförande möter ny direktör	15
Ny ordförande behöver snabbt en direktör	15
Nyanställd erfaren direktör möter ny ordförande	16
Etablerad direktör möter etablerad ordförande	16
Problematisering av det professionella samspelets etablering	17
Arvet från förr	17
Etableringens förutsättningar	17
Lärdomar att bära med sig	19
Det professionella samspelets vardag.....	21
Samspelsvardagen påverkas av de förutsättningar som finns för handen	21
Några typsituationer	21
"Vi behöver något annat ".....	21
Låsningar i politiken gör det omöjligt för direktören	22
Vi ska skickliggöra varandra	22
Både majoritet och opposition är viktiga samarbetspartners	23
Styrelsen och ordförande kräver lite olika enligt direktören	23
Problematisering av det professionella samspelets vardag	24
Lärdomar att bära med sig	25
Det professionella samspelets reglering	26
Behovet av reglering eller inte	26
Några typsituationer	26
När ett förtroendebaserat samspel får formella konsekvenser	26
Genomtänkta rutiner och tydlig struktur är betydelsefullt	27
Tydliga mötesrutiner	27
Samspelet utvecklas successivt.....	27

Att ersätta varandra.....	28
Problematisering av det professionella samspelets reglering.....	28
Lärdomar att bära med sig	30
Samspelets konsekvenser och vägar framåt	32
Det professionella samspelets struktur	32
Samspelet som en process.....	34
Samspelets konsekvenser och vägar framåt – råd på vägen	36

Sammanfattning

Denna rapport vänder sig huvudsakligen till ordförande och direktörer i kommuner, landsting eller regioner. Rapporten handlar om dessa ledande aktörers professionella samspeletsrelation och i vilken mån den är ett stöd i ambitionen att realisera politik genom de samlade resurser och förmågor de har till sitt förfogande. Den baseras på olika iakttagelser som hämtat näring från 26 individuella samtal. Tio kommunstyrelseordförande, tre regionstyrelseordförande, tio kommundirektörer samt tre regiondirektörer har intervjuats under våren 2017. Samtalen har kretsat kring fyra frågeblock; de formella och informella regler och procedurer som samspelet sker inom, det innehåll som samspelediskussionerna har, kommunikation och realisering av innehållet samt samspelets förändring och karaktär över en mandatperiod. Överenskommelsen vid intervjuerna var att respondenternas svar skulle behandlas anonymt.

Det empiriska materialet har strukturerats i tre olika teman:

- Det professionella samspelets etablering
- Det professionella samspelets vardag
- Det professionella samspelets reglering

Varje tema är ett kapitel och innehåller analyser och lärdomar från ett antal så kallade typsituationer som återspeglar en eller flera väsentliga aspekter i parternas samspeletsrelation. Förutsättningarna för att etablera och arbeta i en professionell samspeletsrelation varierar mellan kommuner, landsting och regioner. Denna grundton återspeglas också i den nya kommunallagen, vilket bland annat syns i att den inte innehåller någon detaljerad beskrivning av vad instruktionen mellan styrelsen och direktör skall innehålla.

Samspelets *etablering och vardag* fångar förutsättningar som påverkar *regleringens* innehåll. Från studiens intervjuer framgår det tydligt att det professionella samspelets etablering kan ta sig olika uttryck beroende på hur väl parterna känner varandra sedan tidigare och vilka erfarenheter respektive part bär med sig in i samspelet. Etableringsfasen i en professionell samspeletsrelation är kritisk för det fortsatta samspelet, men samtidigt svår att få till och nästintill omöjlig att gardera för framtida misslyckanden. Det krävs att båda parterna, i den mån det är möjligt, gör sin egen hemläxa. Det handlar om att känna sig själv och veta vad man vill med sin rekrytering eller anställning. Det finns alltid ett arv från förr som båda parterna behöver vara vaksamma på. För direktören är det av yttersta vikt att få till ett väl fungerande arbetsklimat med sin närmaste ledningsgrupp under etableringsfasen. Det handlar om att förstå det arv man har men också, i de fall det krävs, vara tydlig med varför det finns ett behov av att rekrytera nya chefer till sin ledningsgrupp, både gentemot sin ledningsgrupp och ordförande. För ordföranden är det viktigt att vara tydlig med hur hen vill se rollfördelningen mellan sig själv och direktören. Hur det lämpligast går till avgörs ytterst av ordföranden men direktören har också ett ansvar för att väcka frågan. Den nya kommunallagen ställer emellertid krav på att det är styrelsen

som utser direktör och att direktören är chef för den förvaltning som är underställd styrelsen. Från studiens intervjuer är det också tydligt att regelbundna möten på fasta tider och platser är av yttersta vikt att etablera, åtminstone vid etableringens inledande fas.

Det går inte att isolera det professionella samspelet från de förutsättningar som själva samspeletsprocessen sker inom var dag. Med förutsättningar för samspelets vardagen avses här allt ifrån var parterna är när de träffas på mikronivå (det fysiska rummet) till de förutsättningar på högre aggregeringsnivå som omgärdar organisationens verksamheter och därmed påverkar politikens realisering. Samspelet mellan en ordförande och en direktör utvecklas aldrig från noll. Det finns alltid ingångsvärden som parterna behöver medvetandegöra för sig själva och för varandra. Samspelet förändras också över tid. I studerade fall finns exempel på hur en organisation har gått i stå, hur kultur, människor, relationer och rutiner har slutat att utvecklas och anpassas till omvärldens förändringar. Konkret ställs alltså en kommun, en region eller ett landsting inför det svåra i att tillsätta en ny ledande ordförande eller direktör som *först* ska greppa en situation och *sedan* göra något åt den.

Studiens material pekar vidare på att det professionella samspelets grad av reglering och regleringens innehåll påverkas av utfallet av samspelets etablering och av de olika frågor och förutsättningar som alltid dyker upp i den löpande, vardagliga, samverkansprocessen. Det råder en stor variation i hur det professionella samspelets reglering utformats och regleringen i sig innehåller flera dimensioner. Det mest tydliga intrycket från intervjuerna är betydelsen av att parterna ömsesidigt kommer överens om hur de vill ha det, och att sedan över tid kunna leva med sin överenskommelse i praktiken. Både uppdraget som ordförande och direktör är så mångfacetterat och varierande att det inte är möjligt att i detalj reglera samspelet i förväg. Däremot behöver samspelet hanteras, d.v.s. det är viktigt att parterna löpande kommenterar/diskuterar sitt samspel. Det centrala är att parterna lyckas "skickliggöra varandra" på ett rimligt sätt utifrån givna förutsättningar.

Betydelsen av strukturer betonas på olika sätt i det empiriska materialet. Från flera håll betonas att det är ett område som kräver vaksamhet och medvetenhet så att beslutsgångar hålls konsekventa, intakta och upplevs som transparenta. Dessutom motverkar tydliga strukturer att relationen mellan direktören och ordföranden upplevs som slutna och "hemlig". Vidare betonas att det är viktigt att "ärendena kommer till politiken på rätt sätt" så att de kan hanteras på lämpligt sätt utifrån helheten i organisationen. Ett viktigt ansvar för en direktör är t.ex. att se till att ärenden hanteras på rätt ställe, t.ex. styrelse vs olika nämnder, och att de är tillräckligt "färdiga och beredda" när de möter politiken. På motsvarande sätt är det centralt att ordförande verkligen verkar enligt den struktur och organisation politiken har valt.

I vardagen är det således viktigt att vara trogen den struktur som finns. Men förutom verkställande så krävs också moment av reflektion och utvärdering för samspeletsrelationens utveckling. Samspelet är en process som utvecklas över tid,

men som behöver stöd av både rutiner och strukturer för att utvecklas och klara prövningar av olika slag. Ibland kan det vara nödvändigt med improvisation, och tydlighet i uppdragen underlättar detta. Då det professionella samspelet kan ta sig olika uttryck givet förutsättningarna ställs avslutningsvis i rapporten ett antal centrala samspelsfrågor, viktiga att beakta för ordförande och direktör.

Att skapa ett professionellt samspel

Inledning

”Att lotsa en organisation som vår är som att hantera islossning, det kan gå långsamt och vara besvärligt och det gäller att undvika proppbildningar för att det snabbare skall bli vår.”

En intervjuad direktör i studien

Denna rapport vänder sig huvudsakligen till ordförande och direktörer i kommuner, landsting eller regioner. Rapporten handlar om deras professionella samspelsrelation och i vilken mån den är ett stöd i ambitionen att realisera politik genom de samlade resurser och förmågor som de har till sitt förfogande. Som det inledande citatet återspeglar är det inte alltid så lätt att ”lotsa” organisationer som kommuner, landsting och regioner. Utgångspunkten i denna rapport är att dessa ledande aktörers professionella samspelsrelation; hur den utformas, vilket innehåll den ges och hur den tillämpas är avgörande för hur politik realiserar. Därför trycks det lite extra både på vikten av att agera professionellt och att ha en samspelsrelation. Det *professionella* tar sin utgångspunkt i att parterna i sitt yrkesutövande har olika uppdrag och ansvar som ordförande respektive direktör. Samspelet handlar om att parterna i sitt respektive professionella utövande skall underlätta för varandra att realisera sina olika uppdrag.

Att motverka varandra genom olika former av gnissel och oklarheter i relationen är ingen väg framåt för politikens realisering, snarare är risken stor att relationen får ett abrupt slut. Att oklarheter kan påverka samspelsrelationen är också en bärande tanke för kravet på instruktion mellan styrelse och direktör i den nya kommunallagen:

”Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter”.

En ny kommunallag, Prop. 2016/17:171, stycke 8.2.2

En instruktion kan skapa tydlighet och trygghet i samspelsrelationen enligt den nya kommunallagen. Förvisso kan en instruktion vara viktig, men att få till en väl fungerande professionell samspelsrelation är inget som sker per automatik enkom via en instruktion. Utan en professionell samspelsrelation kräver eftertanke från båda parter, var för sig och tillsammans.

Förhoppningen är att denna rapport kan väcka en del eftertankar och tjäna som *inspiration och idégivare* till hur en väl fungerande samspelsrelation kan etableras och upprätthållas. Tyvärr är det omöjligt att ge ett facit för olika former av mänskliga relationer. Det kan vara en bra tumregel att skilja på vem som har ansvar för VAD och vem som har ansvar för HUR. Att tro att samspelet flyter

på smärtfritt endast med denna uppdelning är emellertid att göra det för enkelt för sig. Både Vad:et och Hur:et är flytande materia i den omgivning och de givna förutsättningar som föreliggande professionella samspelsrelation utövas. Om parterna inte redan har upplevt detta lär de säkert göra det, förr eller senare.

Förutom igenkänning, inspiration och idégivning kretsar denna rapport kring en *problematisering* av denna professionella samspelsrelation. Utgångspunkten för denna problematisering är att samspelet inrymmer många olika utmaningar som behöver tydliggöras. Några av de mer framträdande utmaningarna är komplexiteten i kommuners, landstings och regioners verksamhet, att samspelsrelationen kan ha många olika ingångsvärden samt, inte minst, att oväntade saker tenderar att dyka upp i det vardagliga beslutsfattandet.

Löpande i rapporten sammanfattas också *centrala lärdomar* avseende samspelet. En sak som också framgår är att hur samspelet utformas och utövas får *konsekvenser* för politikens realisering, inte minst genom att samspelet påverkar berörd organisation och dess funktion. Sammantaget är förhoppningen att rapporten med detta upplägg skall ge en bred och nyanserad bild av förutsättningarna som kan vara vid handen för utveckling och vidmakthållande av en professionell samspelsrelation.

Studiens metod

För att realisera rapportens ambitioner baseras den på olika berättelser som hämtat näring från 26 individuella samtal med ledande politiker och direktörer. Tio kommunstyrelseordförande, tre regionstyrelseordförande, tio kommundirektörer samt tre regiondirektörer har intervjuats under våren 2017. Intervjuerna gjordes med andra ord under tiden som lagrådsremissen om förslaget till ny kommunallag blivit offentligt men före den 20 juni 2017 då riksdagen beslutade om den. Intervjuerna är spridda över hela landet och representerar kommuner och regioner av olika organisationsstorlek och med olika verksamhetsförutsättningar. Intervjuerna har kretsat kring fyra frågeblock:

- De formella och informella regler och procedurer som samspelet sker inom

Med detta frågeblock fångas den spelplan som samspelet sker inom. Hur sker samspelet och vad sätter gränserna? Finns det t.ex. fastställda mötestider och platser för samspelet där det är tydligt vem som är inbjuden. Hur är parterna t.ex. rumsligt placerade i relation till varandra?

Spelplanen handlar också om hur arbetsfördelningen mellan ledande politiker och ledande tjänsteperson och mandatet att agera i olika frågor är fördelad och på vilka grunder detta har skett. Finns det t.ex. nedskrivna överenskommelser eller sker fördelningen på mer informella grunder? Hur samspelet fungerar och vad som sätter gränserna för det påverkas också av vilka personer som samspelet. Frågeblocket har därför också fångat vad de två parterna söker hos den andre, inte minst har detta varit aktuellt i de fall nyrekrytering har skett.

- Beskrivning och karakteristik av det innehåll som samspelsdiskussionerna har

Innehållet i samspelsrelationen handlar om de frågor som tas upp för diskussion mellan parterna. Syftet med frågeblocket är att få en bild över vad ordförande och direktören pratar om när de träffas, om beslut tas och i vilken mån det finns en fast eller flexibel agenda. Om man pratar om olika saker vid olika tillfällen är också av intresse. Om första frågeblocket handlar om själva spelplanen fångar detta block huvudsakligen spelet, d.v.s. det som sker på spelplanen.

- Kommunikation och realisering av innehållet

Detta frågeblock fångar konsekvenserna av det som sker på spelplanen. Det handlar om hur innehållet sprids till såväl de politiska organen som ner i förvaltningsorganisationen men också hur beslut m.m. följs upp. Frågeblocket berör också vilka system och stödresurser som finns för politikens realisering.

- Samspelets förändring och karaktär över en mandatperiod givet de lokala förutsättningarna

Ambitionen med detta frågeblock är att få en bild av hur samspelsprocessen över en mandatperiod kan påverkas och förändras av t.ex. det politiska landskapet eller av att något oväntat eller ovanligt sker.

Överenskommelsen vid de 26 intervjuerna var att respondenternas svar skulle behandlas anonymt. Detta avsåg att skapa förutsättningar för ett förtroendefullt samtal men också för att ge möjlighet att skriva fristående fallbeskrivningar som fångar olika ”typsituationer” som inte enbart är hämtade från ett enskilt organisatoriskt sammanhang. Tanken med typsituationerna är med andra ord att de skall förmedla ett generellt lärande.

När det står "den ledande politikern" alternativt "ordföranden" avses antingen kommunstyrelsens ordförande eller regionstyrelsens ordförande och när vi skriver "den ledande tjänstepersonen" alternativt "direktören" avses antingen kommundirektören eller regiondirektören. Dessa benämningar används för att i någon mån anonymisera fallbeskrivningarna. Ordförande och direktören behandlas vidare som två samarbetsparter (parter) i en professionell samspelsrelation.

Då intentionerna med föreliggande rapport varit att visa hur ett gott samarbete kan bedrivas har urvalet av kommuner och regioner skett med utgångspunkten att de utgör ”goda” exempel. Bland annat har flertalet av de som intervjuats deltagit i SKL:s workshop ”Om att styra och leda tillsammans – både styrelsens ordförande och direktören”, varför de kan förväntas reflekterat över sitt samspel. Det kan emellertid också innebära att de är fångade i ett språk och tanke-sätt som är präglad av det sätt som dessa träffar varit upplagda på och att vi därmed riskerar att missa väsentliga delar av hur samspelet mellan ordförande och direktör formeras och bedrivs. Detta har vi försökt eliminera genom att vara väl

pålästa vid våra intervjuer och ställa våra ”egna” frågor. Sammantaget skapar detta upplägg förutsättningar att paketera det empiriska materialet på ett sådant sätt att lärandet från 13 relationer kan tydliggöras.

Förutom samtalen med ordförande och direktör realiserar rapportens ambitioner med hjälp av inbäddade teoretiska analyser. Analyserna är inbäddade i så motto att det inte alltid tydligt framgår källor och explicita referensramar som det vanligtvis gör i mer traditionella forskningsrapporter. Då arbetet med att få till en professionell samspeletsrelation innehåller många olika sorters utmaningar tillämpas flera olika teoretiska perspektiv på organisation och styrning för att möjliggöra både djupare förståelse och för att kunna föra mer generella resonemang. Valet av dessa teorier är i sin tur färgade av författarnas bakgrund som lärare i företagsekonomi och mångåriga erfarenhet av praktisk forskning i kommunala organisationer med särskild inriktning mot organisation och styrning.

Rapportens upplägg

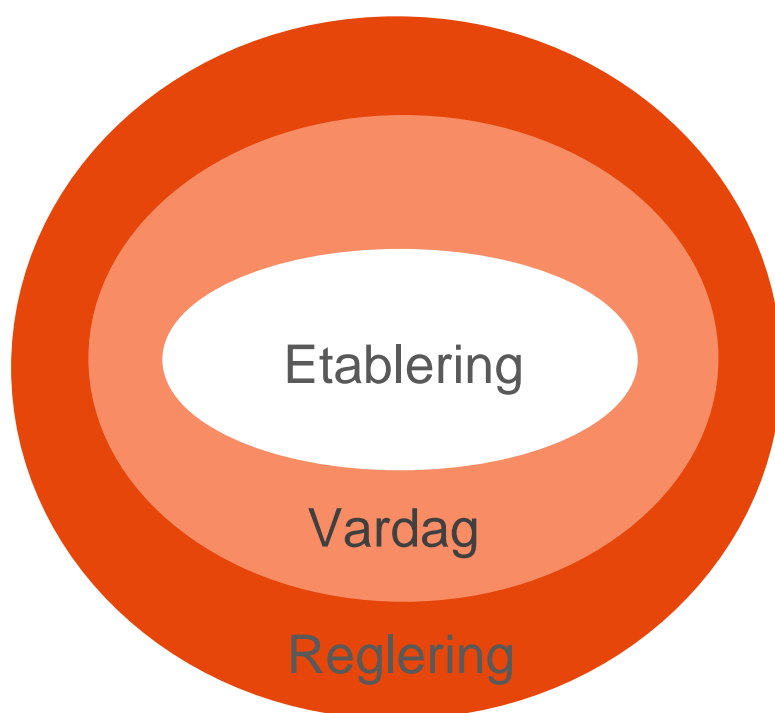
Rapportens empiriska material har strukturerats i tre olika teman:

- Det professionella samspelets etablering
- Det professionella samspelets vardag
- Det professionella samspelets reglering

Varje tema är ett kapitel och innehåller ett antal sammanfogade berättelser, typsituationer, som återspeglar en eller flera väsentliga aspekter i parternas samspeletsrelation. Fallen följs av några problematiserande reflektioner. Det är som stöd i dessa problematiseringar som olika teoretiska infallsvinklar förs in. De tematiska kapitlen avslutas med en sammanfattning av några väsentliga lärdomar för den professionella samspeletsrelationen.

Förutsättningarna för att etablera och arbeta i en professionell samspeletsrelation varierar mellan kommuner, landsting och regioner. Denna grundton återspeglas också i den nya kommunallagen, vilket bland annat syns i att den inte innehåller någon detaljerad beskrivning av vad instruktionen mellan styrelsen och direktör skall innehålla. *Etablering* och *Vardag* i figur 1 fångar förutsättningar som påverkar regleringens innehåll. En del i denna reglering kan t.ex. vara en instruktion till direktören. Förutsättningarna för samspelets *Etablering* och *Vardag* är huvudsakligen lokala och specifika för den enskilda kommunen, landstinget eller regionen och kopplade både till den interna organisationen och den externa omgivningen.

Samspelets etableringsfas är naturligtvis en del av den löpande samspelsprocessen. Den samlade bilden från intervjuerna är emellertid att parternas etableringsfas innehåller centrala ingångsvärden för det fortsatta samspelet varför den behandlas separat. Det löpande samspelet, hur det utvecklas och påverkas, fångas med hjälp av etiketten *Vardag* då intervjumaterialet nästintill genomgående vittnar om en daglig kontakt mellan ordförande och direktör.



Figur 1: Tre delar i den professionella samspelsrelationen som fokuseras i rapporten

I avslutande kapitel 5 diskuteras vilka konsekvenser olika samspelsrelationer kan få på politikens realisering, både utifrån strukturella och processuella utgångspunkter. Kapitlet innehåller också några avslutande praktiska råd för berörda parter.

Det professionella samspelets etablering

Etableringsfasen är viktig och kan ta sig många uttryck

Från studiens intervjuer framgår det tydligt att det professionella samspelets etablering kan ta sig olika uttryck beroende på hur väl parterna känner varandra sedan tidigare. I temats typsituationer skiljer vi mellan olika etablerings-situationer där utgångspunkten är att minst en av parterna är ”ny” inför den andre som är mer erfaren. Ny eller erfaren beskriver med andra ord i vilken mån någon av parterna nyligen har tillträtt sin post som ordförande eller direktör i aktuell organisation. Principiellt kan naturligtvis samspeletsrelationen också baseras på en längre tid av samspel där båda parterna känner varandra väl och båda har en gedigen erfarenhet av aktuell verksamhet. Vi berör denna situation närmare i efterföljande problematisering, men då studiens urval av organisationer har en övervikt av ”nya” parter i samspeletsrelationen fokuserar vi dessa i nedanstående beskrivningar.

Några typsituationer

Etableringen av en relation mellan två parter kan ta sig väldigt olika uttryck, men det är i grund och botten en fråga om de respektive parternas erfarenhet och hur den sätter sin prägel på hur ordförande och direktör närmar sig varandra.

Ny direktör möter en erfaren ordförande

”Det är klart, de sökte något annat, någon som ville driva förändring” säger direktören lite eftertänksamt. *”Jag hade erfarenhet från både privat och offentlig verksamhet så kanske såg de något nytt i mig”*, fortsätter direktören.

”Jag har 100 % förtroende för min ordförande och känner detsamma tillbaka. Där har jag verkligen inget att klaga på och jag tycker det är genuint intressant att följa de politiska beslutsprocesserna. Jag var dock helt oförberedd på det arv som den förre direktören lämnade efter sig. Inget ont om hen som gjorde ett fantastiskt jobb och var mycket uppskattad. Hen hade emellertid suttit så pass länge att det kändes som om hela organisationen var anpassad efter hens ledningsfilosofi. Ingen fråga var för liten för att hamna på direktörens bord. Jag var inte alls bekväm med det, passade mig dåligt, men jag förstod ganska snabbt varför politiken sökte något nytt, fortsätter direktören. Min största utmaning har varit att etablera en fungerande relation med mina förvaltningschefer. Jag försöker verkligen få med dem i diskussionerna, men det känns som om de fortfarande är lojala med den förre direktören och att jag bryter för mycket mot hur det så att säga gick till förr. Jag vill få dem delaktiga men det känns nästan som om jag hamnat i den förre direktörens fotspår, det vill säga jag fattar alla

beslut själv och nu har det gått mer än ett år. Det funkar emellertid mycket bättre med de nya chefer som jag själv rekryterat på senare tid.”

Etablerad ordförande möter ny direktör

”När jag kom in i politiken var nästan det första jag fick göra att rekrytera en ny direktör”, sa ordföranden. ”Du måste förstå, fortsätter hen, att det inte är så enkelt att rekrytera en direktör givet våra förutsättningar. Den förra hade suttit ganska länge också. Har sedan dess haft 2-3 direktörer de senaste sju åren. Det har varit både pensioneringar, sjukdomar och svår arbetssituation som påverkat.”

”Jag sökte mig hit för att det var en utmaning, sedan var pendlingen helt OK”, säger den nytillträdde direktören. Jag vet att min ordförande haft lite rotation på direktörsposten före mig, men hen är en rutinerad och omtyckt politiker som varit med ett tag så jag förstod att det inte hängde på hen att de andra slutat. Jag känner verkligen hens stöd och det är viktigt. Vi har ganska sporadisk kontakt, hen är borta mycket på andra förtroendeuppdrag men är alltid tillgänglig. Hen är en stark politiker som många har förtroende för och var mycket tydlig när hen anställde mig. Hen sa; ”Ditt ansvar är organisationen” och jag har verkligen försökt jobba mycket med den. Kan förstå att de tidigare hade det kämpigt då mycket kretsar kring direktören i vår ganska lilla organisation. Jag har emellertid jobbat mycket med organisationen och delegerat ansvar där det varit möjligt, frigör lite av min tid på så sätt. Min ordförande är duktig med de externa kontakterna och där hjälps vi åt. Det vore katastrof om hen slutar och jag bävar nästan varje dag inför möjligheten att rekrytera det folk vi behöver...”

Ny ordförande behöver snabbt en direktör

”Jag har samlat på mig mycket erfarenhet som förtroendevald under många år, men att jobba med hälso- och sjukvårdsfrågor som ordförande var faktiskt en helt ny situation för mig. Tanken var att jag skulle skolas in, jag hade suttit i riksdagen flera mandatperioder, men så blev det inte. Vår tidigare ordförande avgick. Mitt i allt det nya skulle jag efter några månader dessutom rekrytera en ny direktör, en riktig rivstart blev det”, konstaterar ordföranden. Det fanns inte tid att ha en allt för långdragen rekryteringsprocess där vi noga tänkt igenom vad vi ville ha. Jag visste ju inte vem jag behövde. Tyckte det var bättre att ta någon som redan var ”up and running”.

”Jag hade aldrig jobbat direkt i anslutning till politiken, men visst, jag var väl medveten om vad det kunde innebära”, reflekterade den nytillträdde direktören. ”Jag var också väl medveten om att politiken var ganska så konfrontativ här. Som ny har det handlat väldigt mycket om att lyssna in de politiska signalerna. Vi står inför ett antal tuffa strukturgrepp och givet den politiska situationen är det mycket viktigt för mig att de förslag vi arbetar med också är förankrade hos min ordförande. Då ordföranden har mycket knapp majoritet jobbar jag jätte-

mycket med att avgränsa gråzonen mellan politik och förvaltning, göra den tydlig. Pratade mycket med min ledningsgrupp för att säkerställa detta. Här får jag också stor hjälp av min ordförande. Men visst visar sig det politiska klimatet påtagligt i vardagen, vid senaste ledningsgruppsmötet kom min ordförande in och sa att en större strukturförändring vi funderat på, den orkar hen inte med innan valet.”

Nyanställd erfaren direktör möter ny ordförande

2012 korsades deras vägar då direktören anställdes och nuvarande ordförande blev utsedd. Medan direktören hade arbetat som direktör eller chef i 20 år var den då tillträdande ordföranden relativt färsk inom politiken på den nivån. Ordföranden uttryckte att det var bra att de anställdes samtidigt. *”Det var bra för då kunde jag följa med när direktören introducerades”. ”Redan 1997 när jag fick min första cheftjänst förstod jag att det var viktigt att ha en bra relation med sin ordförande samtidigt som det var viktigt att ha en bra plattform för att kunna arbeta mot förvaltningarna. Du behöver ha olika plattformar för att kunna bli en bra chef. Ett tecken på en väl fungerande organisation är att man ser att fullmäktigebesluten rinner igenom och verkställs ute bland medarbetarna. Och därför är det viktigt för mig att man ute på de olika nivåerna känner att det man fattar beslut om förstår jag och att jag litar på direktören. Det får inte vara så att man ifrågasätter vilka beslut som fattas. Mina plattformar är ledningsgruppen där förvaltningscheferna och stabscheferna ingår. Där tar jag avstampet och där är det viktigt att vinna förtroendet. Jag har tillträde till majoritetens möte och det tycker jag är bra. Jag träffar oppositionen när det behövs men det är inga regelbundna möten. Vi pratar mycket och mejlar och ordförande ringer ibland på kvällarna”.*

”Det är viktigt att man håller isär det som är politik och det som tillhör förvaltningen. Det gäller att ha ordning och reda. Vad och hur-frågorna går in i varandra och det är det som är det svåra. Vi kan inte peta i allt utan det måste vara nämndsplanen som gäller. Sen finns det vissa frågor som behöver lyftas till politiken medan resten måste gå på verkställighet. Jag tror att det uppskattas av politiken om direktören står för något och tycker något men sen måste man veta att det är politiken som bestämmer. Det beror inte på vilken majoritet som finns utan det beror på personer. Man måste ständigt ha ett samtal och vara transparent om olika saker. Erfarenheten är viktig. Det är en vad-hur-fråga. Fast det är inte enkelt, jag har förstått att min ordförande ibland stöter på personer på gatan som de måste ge svar till, då går det inte att säga att jag styr med mål så jag kan inte svara på din fråga. Den bästa egenskapen du kan ha som tjänsteperson är nog uthållighet”, avslutar direktören med.

Etablerad direktör möter etablerad ordförande

”Vi tar en promenad!” var ordförandens första ord till den nytillträdde direktören. De gick runt och tittade i kommunen, på skolan, fotbollsplanen och alla olika saker som finns i kommunen. Det beskrevs som en väldigt naturlig inledning på ett långt och nära samarbete, att börja i verkligheten och inte i några

administrativa rutiner och roller. *"Måndag morgon är helig"*, fortsätter direktören och förklarar hur hen och ordföranden från början vek måndagsmorgnar åt att stämma av vad som varit och vad som komma skall. *"Vi äger dagordningen tillsammans nu och vi är inte händelsestyrda"* *"Vår grundfilosofi är att vi bygger ett samhälle"*, poängterar ordföranden och bekräftar hur måndagsmorgonrutinen skapar en värdefull kontinuitet och rytm i arbetet tillsammans. *"Min direktör gör mig bra"*, avslutar ordföranden.

Problematisering av det professionella samspelets etablering

Samspelets etableringsfas inrymmer många olika aspekter för en fungerande samspeletsrelation. I denna problematisering väljer vi att lyfta "arvet från förr" och "förutsättningarna vid etableringsfasen".

Arvet från förr

Om fallbeskrivningarna ovan har det gemensamt att parterna på olika sätt prövar sig fram för att etablera en "ny" professionell samspeletsrelation råder motsatt förhållande om båda parterna arbetat en längre tid tillsammans i organisationen. Risker med denna samspeletsrelation är snarare att parterna kan ha svårt att förnya samspelets innehåll och form (och därmed riskerar att missa viktiga frågor) eller att hantera förändring. Om någon part lämnar kan det (som fallen ovan visar) också vara svårt att inlemma en ny part i samarbetet. Det finns ett arv, ett institutionaliserat beteende, som antingen ordförande, direktören eller organisationen så att säga sitter fast i och som kan ta sig uttryck i följande och liknande påstående: *"Vi brukar ju göra så här"*. *"Detta har alltid varit okey att göra"*. *"Vi måste först ha ett klart politiskt beslut innan vi genomför större förändringar i organisation, punkt slut"*.

Ett starkt institutionaliserat beteende i en organisation kan vara en styrka givet att allt skall fortsätta som tidigare. Men har man som ordförande, eller direktör, ett tydligt förändringsmandat kan detta beteende snarare stjälpa än hjälpa. Ett exempel där man medvetet gjorde avsteg från den vanliga beslutsgången kan illustreras från en av studiens organisationer. Direktören hade där föreslagit för sin ordförande att initiera en utredning om en organisationsförändring. Politikern tänkte; "Varför inte?". En genomtänkt plan för implementering presenterades, information till anställda gick ut och hela utredningsprocessen karakteriserades som mycket transparent. Protester bland personal, opposition och stark mediabevakning lät inte vänta på sig och gjorde det till slut omöjligt att driva utredningen vidare. *"Här lärde vi oss båda en läxa"*, konstaterade den ledande politikern. Konsekvensen blev att beslut om liknande utredningar alltid (som tidigare) först går via en politisk förankring.

Etableringens förutsättningar

Arvet ingår som en del i förutsättningarna vid etableringsfasen men har naturligtvis också inverkan på det fortsatta samspelet. Förutsättningarna vid etableringen som behandlas nedan handlar mer specifikt om de förutsättningar som

ordförande har vid själva rekryteringsprocessen. En planerad pensionering av en direktör under en mandatperiod ger helt andra förutsättningar för en kvalificerad och genomtänkt rekryteringsprocess än om man som ordförande direkt efter ett val tvingas att snabbt rekrytera en direktör för att överhuvudtaget lyckas genomföra sitt politiska uppdrag. Är vidare det politiska mandatet för förändring eller ”krafttag” tydligt blir det än viktigare att ha en direktör på plats.

Majoritetsläget efter ett val påverkar också förutsättningarna för en rekryteringsprocess. I en av studiens organisationer var ordförande klar över behovet av att byta ut direktören, och vem som kunde vara en lämplig efterträdare, men fann det lämpligt att vänta några månader med annonseringen p.g.a. den politiska mandatfördelningen.

Från studerade kommuner och regioner är det också påtagligt att det finns ett antal reella, praktiska omständigheter som påverkar etableringen av en samspelsrelation. Listan på kvalificerande sökande är t.ex. inte alltid lång vid en extern och öppen rekrytering. Det är mycket praktiskt som skall stämma för berörd tjänsteperson (familjesituationen, boende, pendling etc.). Är kravet från den politiska ledningen att man skall bo i kommunen eller regionen begränsas urvalet ytterligare.

Ytterligare en dimension i etableringens förutsättningar är en ömsesidig matchning av grundläggande värderingar mellan parterna. Denna synpunkt var påfallande vanligt förekommande bland studiens direktörer. En direktör uttryckte det så här: *”Delar vi samma grundvärderingar? Vid vårt första möte var det en av mina viktigaste frågor till mig själv innan jag sa ja till jobbet.”*

Utifrån ett direktörsperspektiv handlar dessa värderingar både om vilken ideologi om sakers tillstånd man själv är bärare av och den ledande politikerns syn på organisation och ledning av verksamheten. Denna inkänning av likheter och skillnader i värderingar handlar för direktören inte bara om vem som för närvarande har makten. Den inbegriper också potentiella efterträdare till nuvarande ledande politiker och vem som kan vara kandidat i oppositionen vid ett eventuellt maktskifte. Att det är viktigt att känna av rådande värderingar i organisationen framkom också hos studiens förtroendevalda. Här tillkommer emellertid också en annan, mer subtil dimension, som handlar om hur, och i vilken mån, direktören är förknippad med andra politiska partier än de som för närvarande har det styrande mandatet. Tydligast är detta om direktören rekryterades av nuvarande opposition och dessutom var ansvarig för att genomföra ett större förändringsarbete under föregående mandatperiod.

Noterbart är att överensstämmande värderingar inte skall förväxlas med förekomsten av personkemi eller inte. I föreliggande studie vittnade intervjupersonerna både om samspel med starka ”kemedimensioner”, där det var uppenbart att parterna trivdes med varandra, och samspel utan denna kemi. I båda dessa fall fungerade emellertid det professionella samspelet väl. En ordförande uttryckte det på följande sätt: *”Jag är inte den typen som odlar nära relationer på det sättet att jag jämt sitter och fikar”*. Gemensamma värderingar, och även

personkemi, har vidare inte nödvändigtvis någon koppling till parternas förtroende och tillit till varandra.

Lärdomar att bära med sig

Etableringsfasen i en professionell samspelsrelation är kritisk för det fortsatta samspelet men samtidigt svår att få till och nästintill omöjlig att gardera för framtida misslyckanden. Det krävs att båda parterna, i den mån det är möjligt, gör sin egen hemläxa. Det handlar om att känna sig själv och veta vad man vill med sin rekrytering eller anställning. Arvet från förr kommer alltid att vara något som båda parterna behöver vara vaksamma på. Organisationens medlemmar har emellertid vanligtvis stor uppmärksamhet på hur den högsta ledningen fungerar och de samspelsuttryck som successivt etableras mellan parterna präglar efter hand organisationsmedlemmarnas beteende. Arvet kan på detta sätt luckras upp och förändras, även om det både kan vara tålamodsprövande och ta tid.

För direktören är det av yttersta vikt att få till ett väl fungerande arbetsklimat med sin närmaste ledningsgrupp under etableringsfasen. Det handlar om att förstå det arv man har men också, i de fall det krävs, vara tydlig med varför det finns ett behov av att rekrytera nya chefer till sin ledningsgrupp, både gentemot sin ledningsgrupp och ordförande.

För ordförande är det viktigt att vara tydlig med hur hen vill se rollfördelningen mellan sig själv och direktören. Hur det lämpligast går till avgörs ytterst av ordföranden men direktören har också ett ansvar för att väcka frågan. Den nya kommunallagen ställer emellertid krav på att det är styrelsen som utser direktör och att direktören är chef för den förvaltning som är underställd styrelsen. Avsikten med dessa krav är att tydliggöra att direktören är den ledande tjänstepersonen men att det är upp till varje kommun och landsting att avgöra direktörens roll och arbetsuppgifter. Direktörens uppdrag och arbetsuppgifter skall framgå av en instruktion från styrelsen enligt den nya kommunallagen. Förutom tydlighet internt i organisation över vad som gäller i samspelsrelationen skapar denna typ av instruktion (givet att det arkiveras) ett ”organisatoriskt minne” att återvända till vid eventuella konflikter eller oklarheter. Den underlättar också information till andra intressenter som är intresserad av att följa den kommunala verksamhetens beslutsprocesser, såsom t.ex. media. En instruktion kan emellertid inte vara gällande för evigt, vilket diskuteras mer utförligt i kapitel 5.

Från studiens 26 intervjuer är det också tydligt att regelbundna möten på fasta tider och platser är av yttersta vikt att etablera, åtminstone initialt. Centralt vid dessa möten är både att säkerställa utrymme för de dagsaktuella frågorna, planera framåt samt följa upp det som togs upp vid föregående möte. Att någon också för minnesanteckningar vid dessa möten rekommenderas. Exakt hur anteckningarna kan användas är upp till parterna att avgöra gemensamt. I studien förefaller det finns en stor variation i hur dessa anteckningar förs och hur de sedan används. Det centrala är att man är överens. Börjar dialogen

mellan parterna att flyta och bli otydlig kan politikens realisering snart stöta på problem.

Avslutningsvis, parternas personliga goda omdöme är en viktig kugge för en väl fungerande etablering. Det goda omdömet är viktigt inför etableringens start, men kanske framförallt efter det att etableringsfasen övergått till en mer stadigvarande professionell relation. Även om båda parterna i ett senare och mer stadigvarande relationsskede är överens om ett besluts rimlighet, behöver det inte innebära att alla andra intressenter håller med. Mångfalden i verksamheten gör att fallgroparna kan bli många och konsekvenserna påtagliga. Frågor som kan väckas då kan handla om behovet av att formellt reglera samspelsrelationen, vilket diskuteras i kapitel 4. Det kan också handla om hur den vardagliga situationen som samspelsrelationen utövas i av olika anledningar förändras, något som närmare diskuteras i nästa kapitel.

Det professionella samspelets vardag

Samspelsvardagen påverkas av de förutsättningar som finns för handen

Det går inte att isolera det professionella samspelet från de förutsättningar som själva samspelsprocessen sker inom var dag. Med förutsättningar för samspelsvardagen avses här allt ifrån var parterna är när de träffas på mikronivå (det fysiska rummet) till de förutsättningar på högre aggregeringsnivå som omgärdar organisationens verksamheter och därmed påverkar politikens realisering (såsom organisationens storlek, svårt eller lätt att rekrytera, politisk mandatfördelning, relationer med andra myndigheter, näringsliv och media, politiska diskussionsklimatet etc.). I detta kapitel illustreras några olika sådana förutsättningar som därefter problematiseras.

Några typsituationer

När det kommer till förutsättningarna för de olika situationer i vilken en samspelsprocess ska etableras eller upprätthållas inom har vi valt nedan följande typsituationer. Typsituationerna lyfter fram ett tomrum som behöver fyllas, lösningar som behöver dyrkas upp eller potential som behöver frigöras.

”Vi behöver något annat ”

”När jag tillträdde som ordförande efter senaste valet visste jag att direktören var på väg i pension och att en ny behövde rekryteras. Det fanns så klart interna sökande men det var dags för något annat. Vi behövde ett skifte, och vi behövde se över hela ledningsfunktionen. Det var ingen bra arbetsmiljö i förvaltningsorganisationen. Ledningen, ordförande såväl som direktören, lade stor vikt vid det externa arbetet och externa relationer. Förvaltningen blev lite lämnad på egen hand åt sitt öde. I takt med att det uppstod incidenter så hanterades dessa inte färdigt utan det blev lite hafsigt och utan att man ”lyssnat” först. Fler incidenter gav fler hastiga beslut och sen var den onda spiralen igång internt. Om direktörens externa engagemang sedan sker på bekostnad av den politiska ledningens, är det generellt en olycklig fördelning. Därför var det viktigt för mig att rekrytera en person som var intresserad och engagerad i att arbeta inåt för att stödja sin organisation. Och det har blivit bra. Jag är ansvarig för att hantera den yttre omgivningen och hen för att skapa lugn i organisationen så det blir arbetsro och en tydlig linje i det interna arbetet. Nu är det tydligt att hen leder förvaltningen och att andra aktörer kommenterar externt. Gäller det skolan är det personer från den nämnden och den förvaltningen och gäller det tekniken är det på motsvarande sätt. Vi har fått ordning på de interna relationerna mellan organisationens olika verksamheter och hittills är jag mycket nöjd med hur jag sett organisationen växa och utvecklas. Det kräver dialog och öppenhet oss

emellan, och är man bara pragmatisk och lösningsbenägen så funkar det bra. Vi stämmer av och anpassar oss löpande, och då förfinas relationen och samarbetet successivt."

Låsningar i politiken gör det omöjligt för direktören

"Innan jag började som direktör här ställde jag många frågor om politikerna och hur politiken fungerade här. Jag jobbade tidigare i en kommun där de två inflytelserika politikerna inte tålde varandra. Även om de hade olika politiska hemvister så var just det inga bekymmer. Problemet var att de ogillade varandra som personer. Det var helt enkelt svårt att ha dem i samma rum och komma fram till något fruktbart. Saker kunde stanna för att det fanns låsningar och olika uppfattningar, som drevs utifrån prestige. Eller så var det tvärtom. Ingen ville ta initiativ och driva frågor eftersom det medförde en risk att blotta sig och bli attackerad. Man kan ha det så i någon enskild fråga eller om det är någon konflikt som tillfälligt blåser upp. Men som kontinuerligt tillstånd är det förödande. All kraft framåt bara dog. Och då föll ett ännu större ansvar på mig att vara drivande. Och jag visste ju att oavsett vilket initiativ jag tog, eller inte tog, så riskerade jag mitt jobb. Jag kunde få instruktioner från ordförande som jag inte var bekväm med avseende hur ett ärende skulle presenteras och hantearas. Det var tveksamt och självklart att det skulle röra upp känslor hos andra sidan. Om jag accepterade så visste jag att oppositionen skulle reagera. Vid ett tillfälle sa jag att jag inte ville. Då fick jag som svar att fortsatt förtroende för mig i min roll var avhängigt att jag verkställde. Jag tog mig igenom det, men det gick inte att jobba så. Jag sökte mig därifrån så snabbt som det bara gick. Men de hade det så där, tills en av individerna avgick till följd av hälsoproblem."

Vi ska skickliggöra varandra

"Vi är en liten kommun som är beroende av stora aktörer i vår omgivning, dels stora kommuner i regionen, dels ett antal mycket stora företag/arbetsgivare. När jag tillträdde som direktör 2011 kunde jag kommunen väl efter att ha arbetat här i olika befattningar i mer än 10 år. Så organisationen och de lokala förutsättningarna var inte nya för mig. Dessutom har jag arbetat som förtroendevald ledare i en annan kommun så jag vet vad den rollen innebär och kräver. När jag tillträdde så tog vi fram en skriftlig instruktion för att tydliggöra min roll gentemot styrelse/ordförande samt andra förvaltningschefer. Själva dokumentet är nog bra och har varit bra för att etablera formerna men till vardags brukar vi säga att vi ska "skickliggöra varandra i våra respektive roller". Det är en process att hitta rätt där och det kräver tydlig kommunikation när man klampar in på varandras områden. Jag och ordförande brukar ha en uppföljning en gång i halvåret kring hur vi sköter oss i våra roller. Det är nyttigt. Och dessa möten har utvecklats över tiden. Inledningsvis var de mer strukturerade och riktade åt enskilda frågor (bland annat avtalet) och utvecklingsområden. Idag är samtalen mycket bredare, väldigt förtroliga och vi vågar båda fråga och problematisera vår relation mer, och då blir avtal och formalia

underordnat i sammanhanget. Detta ömsesidiga förtroende är oerhört viktigt. Givet organisationens roll i regionen så har vi båda att agera och nätverka externt och på regional nivå och där måste man verkligen känna förtroende och att man går i takt."

Både majoritet och opposition är viktiga samarbetspartners

"Oppositionen är lite knepigare, den styrande majoriteten tycker det är bra med en stark tjänstepersonsledning för då blir det bra, oppositionen är lite mer tude-lad, säger direktören. Jag tror man måste hitta rätt med oppositionen också för de behöver också känna att de har ett tjänstepersonsstöd. De kan inte ha lika mycket men de måste ha det. Dessutom vet ju alla att det kan förändras vid nästa val. Så man vill ju arbeta så att man kan byta majoritet nästa vecka. Jag har egna relationer med oppositionen, jag bjuder in mig för att träffa dem och när jag har måndagsmöten med alliansen så bjuder jag även efteråt in oppo-sitionen så att de kan få ställa frågor och bli informerade. Sen blir det inte lika stor omfattning på det men jag försöker verkligen få till stånd det.

Ett annat exempel är budgetarbetet då är vi också noga med att oppositionen har tillgång till tjänstepersoner så att de kan ställa frågor eller få beräkningar gjorda. Så egentligen är det lika viktigt med bra relationer där. Men ändå på ett lite annorlunda sätt. På måndagsmötena med alliansen börjar vi ofta med att stämna av läget, har det varit något medialt eller något i verksamheten förra veckan. Jag har med mig kommunikationsdirektören som hjälper till en stund där. Och sedan kan det vara arbetsutskott, styrelser eller möten med kommuner som behöver diskuteras och om det är något speciellt vi behöver gå igenom inför det. Sen har jag alltid ett par tre frågor som har dykt upp och som behöver stämmas av med dem och de brukar ha frågor eller behöver bli lugnade på en del områden. Så det är ett ganska informellt samtal. Det kan t ex ha varit en insändare som kanske behöver besvaras. När det gäller samarbetet med ord-föranden så var vi väldigt noga med veckomötena i början, ordföranden har ju tillträtt ganska nyligen. Jag har samma erfarenhet från andra platser jag arbe-tat på, det är väldigt viktigt i början för det är då man lär känna varandra och går igenom frågor men sen blir de mötena lite mindre planerade och kan egent-ligen dyka upp lite när som helst."

Styrelsen och ordförande kräver lite olika enligt direktören

"Jag har lite olika roller, en av de rollerna är ju att styrelsen, och det är ju inte den ledande politikern, har lämnat över det operativa ansvaret till mig. Där är jag lite noga, för här är det lätt att politik kan ramla in på alla möjliga sätt. Information skall de ha jättemycket av och jag kan inte hindra att medarbetare hör av sig direkt till politiken, det händer ju då och då, men jag är rätt noga med att säga till politiken att ni måste tänka på vad ni gör när ni börjar kommu-nicera direkt ut i verksamheten för då går ni förbi mig. Mitt andra stora ansvar är att se till att det finns bra underlag till politiken så att de kan fatta bra beslut. På det sättet blir det en nära relation med ordförande. Det tredje området är omvärldsbevakning och där kan vi hjälpa varandra mycket."

Problematisering av det professionella samspelets vardag

Studien visar att samspelsprocessen mellan politik och förvaltning påtagligt påverkas av två saker:

- Organisationskulturen; hur man är och hur man gör
- Relationer mellan organisationens individer och mellan organisatoriska enheter.

Två citat illustrerar hur organisationskultur och etablerade relationer kan definiera den situation en ny relation ska formas i:

”Det första att göra som nytillträdd är att sätta sig in i historien och få koll på de senaste misslyckandena som gjorts. Det går inte att prova något som nyss havererat, eller somnat bort.”

”Det måste ha gått minst tre år innan det är lönt att ta upp något som testats tidigare.”

Såväl den organisatoriska kulturen som relationer påverkas av det politiska klimatet i kommunen, landstinget eller regionen. Oberoende organisation var t.ex. de flesta direktörer medvetna om vilken betydelse ett valår har på den politiska aktiviteten och i vilken grad större förändringar var möjliga under sista mandatperioden. På liknande sätt återkom många till den politiska maktbalansen. Verkar man till exempel som direktör i en organisation med en ”stark” ordförande, eller en ordförande som representerar en tydlig majoritet, blir dynamiken i samspelsrelationen annorlunda än om situationen t.ex. hade varit tvärtom. Likaså påverkas samspelet om fullmäktige är någorlunda överens om vilka övergripande prioriteringar som måste göras. I studerade fall upplevde de direktörer som hade dessa förhållanden det överlag som positivt för samspelsrelationen. Det gjorde samspelet enklare och tydligare, men samtidigt gav de också uttryck för en viss oro om saker och ting skulle förändras: *Vem blir ersättaren till min starka ordförande den dag hen avgår? Finns det någon? Kommer vi att finna en fungerande relation?*

I många av studiens organisationer finns det fungerande rutiner och organisatoriskt stöd som underlättar det professionella samspelet mellan politik och förvaltning. Ärendesystemen är t.ex. på plats och organisationen har över tid utvecklat rutiner för samspelet som medför att det väl jackar in i andra politiska beslutsprocesser. Situationen, med dess organisatoriska strukturer och processer för en professionell samspelsrelation, är med andra ord god. Men som en ordförande uttryckte det:

”Både min och min direktörs tid är till stora delar helt bunden i olika återkommande möten. Min kalender är i princip alltid fulltecknad i ett fast veckoschema. När detta bryts, vilket händer, och jag missar min veckovisa avstämning med min direktör då börjar saker genast att flyta.”

Frågor som flyter skapar oklarheter och riskerar att påverka politikens realisering negativt. Förutom att citatet tydliggör att även en god situation har sina brister, en perfekt situation går aldrig att upprätthålla, är det emellertid en rimlig

bedömning att frågor som flyter ställer till med mindre bekymmer i ett sammanhang där samspeletsrelationen i grunden är god.

Lärdomar att bära med sig

Samspelet mellan en ordförande och en direktör utvecklas aldrig från noll. Det finns alltid ingångsvärden som parterna behöver medvetandegöra för sig själva och för varandra. Samspelet förändras också över tid. I studerade fall finns exempel på hur en organisation har gått i stå, hur kultur, människor, relationer och rutiner har slutat att utvecklas och anpassas till omvärldens förändringar.

När en ny ordförande eller direktör börjar är det lätt att sätta sin tilltro till denne persons individuella egenskaper. Rekryteringsprocessen behöver inte nödvändigtvis ha letat efter den person som bäst kan hantera omställningen från rådande situation till en ny, önskvärd, situation. Sannolikt har tillsättningen fokuserat den situation man är på väg till, inte den man är i.

Konkret ställs alltså en kommun, en region eller ett landsting inför det svåra i att tillsätta en ny ledande ordförande eller direktör som först ska greppa en situation och sedan göra något åt den. Den vardagliga situationen kan präglas av allt möjligt, våra observationer har omfattat stagnation, frustration och ambition. Oavsett vilken situation det än gäller behöver valet av personen, och personens eget val, överväga hur sakernas tillstånd ser ut idag och hur de helst ska se ut imorgon.

Det professionella samspelets reglering

Behovet av reglering eller inte

Rapportens empiriska material pekar på att det professionella samspelets grad av reglering och regleringens innehåll påverkas av utfallet av samspelets etablering och av de olika frågor och förutsättningar som alltid dyker upp i den löpande, vardagliga, samverkansprocessen. Studiens empiriska material visar också att det råder stor variation i hur det professionella samspelets reglering utformats.

Några typsituationer

I kapitlets typsituationer illustreras olika situationer där graden av formalisering på olika sätt fått konsekvenser för hur samspelet kommit till uttryck. En förtroendefull relation kan utvecklas successivt, men trots allt behöva regleras. Likaså kan rutiner och strukturer, som inte behöver vara formellt reglerade, fungera som ett värdefullt stöd i samspelet och underlätta för parterna att stötta varandra då det behövs.

När ett förtroendebaserat samspel får formella konsekvenser

"Vi har inget formellt överhuvudtaget som reglerar oss, " säger den erfarna ordföranden. "Har vi ingen tillit eller förtroende för varandra funkar det inte. Det mesta löser vi med telefonsamtal eller sms. När jag behöver direktören finns hen där och när hen behöver mig finns jag där. Vi har båda ett dygnet-runt jobb. Men linjeprincipen, den håller jag helig. Jag pratar mycket med mina politiker om detta. Det är ju därför vi politiker sitter där vi sitter. Vi skall inte beblanda oss för mycket med tjänstepersonerna. Men visst, det har det varit lite si och så med över tiden. Efter varje styrelsemöte har jag gruppledarträffar för att sprida info om vad som är på gång. Annars är det min direktör som är spejaren i organisationen. Hen sitter i många möten och det är från dessa möten som agendan hämtas när vi har våra träffar. Vi sitter här på mitt rum och pratar och kommer överens om saker, smidigast så. Ibland kan det emellertid bli fel. Kanske har du sett skriverierna i tidningen? Jag och min direktör satt här i mitt rum tillsammans med en förvaltningschef som berättade för oss att hen snart kommer att göra en större upphandling av flera snökanoner för att fylla vår vackra stadspark med skidspår under vintern. Direktören sa direkt att vi inte har råd med dem, bättre att låta skidföreningen finansiera det. Som vanligt skrevs inga anteckningar vid mötet och tre veckor senare stod fem snökanoner uppställda i stadsparken. Nu tvistar vi om vem som ska betala. Skidföreningen eller vi? Jag var inte beredd på direktörens snabba ställningstagande i frågan, men självklart backar jag upp det. Det är ju så vi jobbar tillsammans."

Genomtänkta rutiner och tydlig struktur är betydelsefullt

"Efter att ha jobbat i några olika kommuner som direktör har jag blivit mer uppmärksam på nödvändigheten av balans i rollen. Uppgiften är att få majoriteten att fungera utan att det syns att jag är direktör, samtidigt har jag som uppgift att tjäna alla parter. Jag har en demokratisk organisation att jobba med och då ägs man inte enbart av majoriteten utan man ska tjäna alla. Det krävs en genomtänkt ledningsstruktur så gången för ärenden och beslut blir tydlig och logisk så att saker görs en gång och i rätt ordning. Grunden för en fungerande ledning är en bra struktur med tydligt fördelade uppgifter och ansvarsområden. Det handlar inte bara om min roll utan om hur relationen ser ut mellan styrelsen och nämnder och hur vi hanterar ärenden. Sen är personkemi viktigt och betydelsefullt. Jag, precis som många andra, ville träffa ordförande innan jag tackade ja till jobbet. Det var viktigt att känna att vi skulle kunna jobba ihop. Man måste känna förtroende och tillit i den relationen om det ska gå att göra saker. Mina erfarenheter säger mig att jag ska vara vänlig, inkännande och personlig gentemot ordförande för det stärker samarbetet, men jag behöver inte, kanske till och med inte ska, vara privat. Personliga vänner kan man bli och vara om båda varit med länge och går bra ihop. Men jag ser det mer som undantag. Det gäller att få rollen att fungera och då är det stor skillnad på att vara personlig och att vara privat. Och både jag och ordförande vinner på att vi är personliga men inte privata. Då fungerar vi båda bäst i ledningsstrukturen för organisationen som helhet."

Tydliga mötesrutiner

"Jag träffar min ordförande varje måndag eftermiddag då vi har kommunalrådsberedning med ordförande och vice ordförande samt vår kanslichef där vi bereder vilka handlingar som kommer in. Det är bara majoriteten som deltar i dessa möten. På förmiddagen har jag beredning med min stab då vi förbereder eftermiddagens möte."

Samspelet utvecklas successivt

"Vi har kontakt varje dag, det vågar jag påstå. Det har varit ett bra sätt nu i början att stämma av så vi kan lära känna varandra. Det känns bra för mig som ordförande. Eftersom vi precis tagit ett omtag kring hela systemet för styrning och ledning har vi också tagit fram en uppdragshandling för direktören. Visst är det bra att den finns på pränt men vi tittar inte i den till vardags. Vi håller ju fortfarande på att bygga en relation och ett sätt att umgås i praktiken. Vi "connectade" direkt. Det handlar om att känna ärlighet och tillit oss emellan. Förutom att vi har fasta mötestider så är det mycket kortare informella möten, mail eller sms. Vi försöker hela tiden stämma av vad som händer så man håller den andre informerad. Jag ville ha en direktör som kunde arbeta med styrning och ledning på tvärs mellan olika grupper i organisationen. Ska jag kunna arbeta med helheten gäller det att hitta en direktör som kan hålla ihop de olika delarna av förvaltningen och ge politiken en helhet att arbeta med. Särskilt nu som vi är en mindre organisation så är det tydligare artikulerade ramar och en högre

grad av detaljinvolvering från politiken. Då blir det mer en fråga om att fylla relation med ett samspel och löpande stämma av efterhand som det händer saker."

Att ersätta varandra

"Vi ersätter varandra, t.ex. om det är något stormöte som inte hen kan gå på så kan jag göra det. Då känner jag ju att hen har förtroende för mig. Inåt vill jag gärna sköta själv. När det gäller t ex personalärenden så vill jag inte att politiken lägger sig i men jag informerar ju dem." (Mitt i intervjun avbryts vi av att någon knackar på dörren för att diskutera ett ärende som befinner sig i gränslandet mellan politik och förvaltning). Direktören fortsätter efter avbrottet: "Mycket handlar om att hantera situationer som uppstår. Sen var det där och sedan kom det och sedan fick jag hantera detta. När partnern frågar vad man gjort under dagen är det inte alltid så lätt att beskriva detta. I ett aktuellt ärende som handlade om en genomfartsled var det någon som överklagat detta och förra veckan var det ett öppet möte där Trafikverket drog hela projektet. Ordförande hade inte möjlighet att vara med på mötet och då kände jag att jag fick försöka ta hens roll och stå för kommunens åsikt. Oppositionen var där. Då gäller det att ha en balansgång, jag kan ju inte uttala mig som politiker. Fast jag är ju majoritetens verktyg."

Problematisering av det professionella samspelets reglering

Enligt litteraturen är en förtroendebaserad och informell samspeletsrelation den modell för styrning som anses mest lämplig att använda i komplexa och/eller föränderliga verksamheter där många olika frågor måste behandlas parallellt och där kunskapen om beslutssamband och konsekvenser inte alltid är tydlig. Väl fungerande är den en mycket stark och effektiv kontrollmekanism, om än krävande, i meningen att det tar tid att bygga upp ett genuint förtroende och tillräckligt stort gemensamt erfarenhetskaptal. Finns inte ett robust förtroende mellan parterna, det vill säga att parterna kommer överens om vad som är viktigt och dess färdriktning och håller sig till den, backar upp varandra och talar med samma tunga kan basen för styrning lätt raderas. Det räcker med att den ena parten känner sig sviken för att relationen ska skadas.

I studien finns ett antal exempel på att parterna tagit fram formella dokument där man på olika sätt reglerat uppdragen och hur de ska förhålla sig till varandra. Hur detta har gjorts varierar. Det finns exempel på att det gjorts en genomgång av hur hela ledningsfunktionen ska utformas i termer av relationer mellan olika styrande organ i organisationen. I detta sammanhang har även uppdragen för ordförande och direktör artikulats. I andra exempel är det mer en fråga om att beskriva uppdraget som direktör enskilt. Det är emellertid värt att notera att den formella regleringen (dokumentet) inte är något som explicit diskuteras eller refereras till löpande. I samtliga fall betonas istället att det handlar om att bygga något successivt utifrån den vardag man har att gemensamt hantera. Det blir därför viktigt att löpande diskutera och forma samspelet så det utvecklas och passar sammanhanget.

I merparten av de studerade fallen finns det emellertid inte något formellt beslutat dokument som reglerar hur ordförandens och direktörens relation skall vara. Istället är det den tillämpade styrformen, parternas interaktion, som reglerar hur samspelet utformas.

Det finns några uppenbara nackdelar med detta dominerande förhållningsätt. Det kan lätt uppfattas som slutet av andra, något som bara försiggår i den ledande politikerns tjänsterum. Beroende på hur oppositionen underrättas kan de också känna sig utanför. Givet styrformens karaktär finns det anledning för berörda parter att diskutera och bestämma hur öppen och transparent deras agenda skall vara.

Styrformen är emellertid mindre lämplig för att hantera brott i relationen då parternas minne är gemensamt och förtroendet har skapats över tid. Det går med andra ord inte för den parten som är kvar att trampa på i samma hjulspår som tidigare tillsammans med någon som inte alls kan orientera sig i den nya omgivningen. I en situation av uppbrott (ena parten slutar) ställs det stora krav på den som är kvar att tydligt beskriva för den nye, ordförande eller direktören, hur en önskvärd samspelsrelation kan se ut utifrån dennes perspektiv. Budskap som *”Organisationen är ditt ansvar”* *”Linjen är helig”* eller *”Jag vill att gråzonen mellan politik och förvaltning skall vara så smal som möjlig”* är några återkommande uttalande vi mött från studiens förtroendevalda med en relativt ny direktör. Slutar båda parterna samtidigt, eller om ena parten inte lyckas förmedla sin bild av en önskvärd samspelsrelation, kan en formell reglering vara en utgångspunkt för parterna att starta sitt samspel utifrån. Den ledande politikern har emellertid alltid mandatet att bestämma hur samspelet skall utformas, t.ex. hur smal eller bred gråzonen mellan politik och förvaltning skall vara.

Indirekt kopplat till denna reglering - vad som är ett ansvar för ordföranden och vad som är ett ansvar för direktören - är frågan om vilka ärenden som skall upp till politiskt beslutsfattande samt uppföljning av fattade politiska beslut. Här kan det konstateras att studerade organisationer har olika resursmässiga förutsättningar. Dels gäller detta i faktiska termer, d.v.s. om man har råd eller inte, dels handlar det om tidigare fattade beslut och institutionaliserat beteende. En del av studiens organisationer (vanligtvis de lite större) har ett väl utbyggt system av politiska sekreterare som tar hand om ärendehantering och dess uppföljning, medan andra inte har detta utan historiskt valt att fördela sina resurser på annat sätt. Andra besökta kommuner och regioner arbetar hårt med att få ned antalet ärenden inför kommun- och regionstyrelsens beslutsfattande och i denna process rensa bort frågor som antingen kan fattas i underordnad nämnd eller som ett tjänstepersonsbeslut. I några fall påpekades det brister i uppföljningen av fattade politiska beslut och behovet av att utveckla bättre system för att stödja uppföljning av i vilken mån politiska beslut också genomförts. Det är en strategiskt viktig fråga för politikens realisering, inte minst om centrala aktörer som hanterar dessa ärendesystem går i pension eller av annan anledning avslutar sin anställning.

Den fysiska placeringen av ordförande och direktören har också betydelse för hur samspelet mellan parterna utformas och successivt utvecklas. Observationerna i studien varierar kraftigt - från att inte alls ha funderat nämnvärt på den rumsliga dimensionen till ett mycket medvetet beslut om den fysiska placeringen av de två samspeleparterna, ibland genom att skilja dem åt. Givet det professionella samspelets reglering kan det finnas anledning att närmare fundera på vad den rumsliga placeringen möjliggör respektive försvårar, i syfte att skapa medvetenhet om den. ”Att vi alltid haft det så här” eller att ”Vårt kommunhus blev byggt efter denna princip” behöver inte nödvändigtvis per automatik skapa de bäst lämpade förutsättningarna för samspelets professionella utveckling.

Lärdomar att bära med sig

Det professionella samspelets reglering har flera dimensioner. Det mest tydliga intrycket från intervjuerna är betydelsen av att parterna ömsesidigt kommer överens om hur de vill ha det, och att sedan över tid kunna leva med sin överenskommelse i praktiken. På frågan om hur relationen reglerats är det inte de formella dokumenten det refereras till utan betoningen ligger tydligt på ”vad man sagt” och den praxis som utvecklats över tid. Inför att samarbetet har påbörjats har parterna talat sig samman om hur de vill ha det i praktiken. Först därefter har man eventuellt formaliserat det i text. Betoningen på det informella och på den ömsesidiga överenskommelsen som avgörande kan förleda en betraktare att underskatta betydelsen av det som överenskommit. Samtidigt som nästan ingen lyfter fram den skriftliga dokumentationen betonar samtliga intervjuade betydelsen av att parterna upplever sig ha kommit överens om något och att båda helgar det som överenskommit. Det anses som helt avgörande för en ömsesidigt förtroendefull relation att frågan om samspel uttryckligen diskuterats och att parterna kommit överens.

Vidare betonas också rollernas varierande innehåll och uppgifter. Både rollen som ordförande och direktör är så mångfacetterad och variabel att det inte är möjligt att i detalj reglera samspelet i förväg. I en kommun, ett landsting eller i en region händer det hela tiden saker som behöver hanteras omgående, ofta utan förvarning. Detta kan leda till att överenskommelsen prövas vad gäller arbetsfördelning och gränsdragningar. Utgångspunkten är med andra ord att förutsättningarna är sådana att man inte strikt kommer att kunna hålla avtalet utan uppgiften kräver att det finns flexibilitet. Detta är naturligt och i sig inget som hotar samarbetet. Däremot behöver det hanteras, d.v.s. det är viktigt att parterna löpande kommenterar/diskuterar när det inträffar. Därmed blir överenskommelsen i sig en betydelsefull arena att utveckla tillit och samarbete över tid. Regleringen blir på detta sätt inget som görs utan något som skapas gemensamt över tiden.

En metod att skapa detta gemensamt är att föra informella samtal 1-2 gånger per år. Agendan är öppen och syftet är att tillsammans reflektera kring hur det går och hur samspelet fungerar. Har parterna lyckats ”skickliggöra varandra” på ett rimligt sätt utifrån de förutsättningar som funnits? Med tanke på behovet av att vara flexibel och ibland ”gästspela” på den andra partens territorium behövs ett

forum att kunna diskutera och utvärdera det som skett. Mötena behöver inte dokumenteras gemensamt (praxis verkar variera) och det finns inga beslut som behöver fattas.

Vidare påverkas relationen mellan ordförande och direktör också av övriga relationer i berörd organisations ledningsfunktion. Att det finns en fungerande struktur och fördelning av ärenden är avgörande för hur helheten fungerar. Det är viktigt att frågor bereds i rätt ordning och i rätt forum för att få en fungerande ledningsfunktion på plats. Även här är det kritiskt med respekt för respektive organs uppgift och roll. Bland annat varnas det för risken att "kortsluta nämndernas arbete" genom att gå händelserna i förväg på olika sätt. Från flera intervjuer betonas också vikten av att direktören är ett redskap för hela den politiska ledningen, inte enbart majoriteten. Därmed krävs att det också finns forum och utrymme för oppositionen att på olika sätt ta del av direktörens kunskaper och kapacitet, enskilt såväl som tillsammans med majoriteten.

Betydelsen av strukturer betonas på olika sätt i det empiriska materialet. Från flera håll betonas att det är ett område som kräver vaksamhet och medvetenhet så att beslutsgångar hålls konsekventa, intakta och upplevs som transparenta. Dessutom motverkar det att relationen mellan direktör och ordförande upplevs som sluten och "hemlig". Detta är annars något som det varnats för och som kan ställa till bekymmer. Dessa märks vanligen inte omedelbart utan växer fram över tid och underminerar då det förtroende som är så betydelsefullt i ledningsfunktionen och för politikens realisering.

Samspelets konsekvenser och vägar framåt

Detta kapitel diskuterar konsekvenser och vägar framåt för de professionella samspelsrelationer som illustrerats och problematiserats i rapportens inledande kapitel. Ambitionen är att peka på vilka konsekvenserna kan bli om det professionella samspelet av olika anledningar fungerar dåligt, samt peka på behovet av att gå bortom pratet om den viktiga personkemin och mer tänka samspelet som en process. Avslutningsvis ställs ett antal frågor/normativ råd som det finns anledning att fundera över för ordförande och direktör i akt att säkerställa politikens realisering

Det professionella samspelets struktur

Spelplanen för samspelet är tydlig. Den självklara utgångspunkten är att organisationen är medlet för politikens realisering. Det är organisationens samlade resurser och förmågor som avgör i vilken mån politiken får ett genomslag, eller inte. En organisation med bristande resurser och förmågor medför ingen eller sämre realisering av kommunal och regional politik. Realiseringens start tar sin utgångspunkt i samspelet mellan ordförande och direktör. Ordförande ansvarar för politikens innehåll medan direktören ansvarar för dess realisering i organisationen. Spelplanen för samspelet är tydlig, men fungerar inte första länken för politikens realisering grumlas också resterande led i politikens realisering.

I flera sammanhang har det betonats att det är viktigt att ”ärendena kommer till politiken på rätt sätt” så att de kan hanteras på lämpligt sätt utifrån helheten i organisationen. På olika sätt lyfts det fram att ett viktigt ansvar för direktören är att se till att ärenden hanteras på rätt ställe, t ex styrelse vs olika nämnder, och att de är tillräckligt ”färdiga och beredda” när de ”möter politiken”. På motsvarande sätt är det centralt att ordföranden verkligen verkar enligt den struktur och organisation politiken har valt. Ska direktören kunna ansvara för genomförandet i förvaltningen krävs systematik och ordning i den politiska styrningen från styrelse och nämnder. Att det finns en fungerande ömsesidighet här är avgörande för ett fungerande samspel kring hur helheten leds, båda parter behöver känna tilltro till strukturen och agera konsekvent i den organisatoriska strukturen.

En tydlig metod att skapa ordning i relationen är att upprätta strukturer och scheman för olika typer av möten mellan individer och enheter i den organisatoriska strukturen. Bortsett från sammankomster som är formellt reglerade i lagstiftning så råder det stor variation. Beroende på organisation har man gjort olika val avseende hur ofta och i vilka konstellationer som formella möten och ärenden förbereds. Som högsta tjänsteperson har direktören en central roll i detta då dennes närvaro är önskad i många sammanhang för att svara för helhetsbilden när ett ärende bereds. Vidare varierar det i vilken utsträckning som majoritet och opposition har löpande möten med direktören, och i vilken

utsträckning oppositionen vill ha egna möten med denne. På samma sätt kan ordförandes närvaro önskas i många sammanhang eftersom frågor behöver ”förankras hos ledningen”. Sammantaget innebär detta att det blir en balansgång och ett gemensamt ansvar för ordförande och direktör att agera i enlighet med den struktur man har valt. Risken är annars att processer kring beredning och förankring fallerar så att man går händelser i förväg eller tappar bort viktiga saker i processen.

Det är lätt att ärva arenan för samspel utifrån hur ledningen sett ut tidigare. Det finns redan en etablerad organisatorisk struktur som i normalfallet också är fullt bemannad. Därmed kan det vara frestande att låta dessa former leva vidare trots att förutsättningarna har förändrats på ett grundläggande sätt. Det kan handla om, dels nya personer i ledningen, dels nya yttre förutsättningar/utmaningar för organisationen. Centrala ord i sammanhanget är passform och överensstämmelse. Den organisatoriska strukturen behöver vara anpassad efter organisationens externa förutsättningar och de utmaningar man står inför. Det är uppenbart att frågor kring tillväxt, befolkningsomflyttningar och nya behov hos medborgarna ger upphov till svåra utmaningar för organisationerna. Och att man måste klara av dessa utmaningar för att klara sitt uppdrag. I takt med denna utveckling kommer ärenden som den kommunala ledningen har att hantera att se annorlunda ut och behöva hanteras i en annorlunda ordning.

I vardagen är det således viktigt att vara trogen den struktur som finns. Men förutom verkställande så krävs också moment av reflektion och utvärdering. Fungerar den fördelning vi har nu? Är den ändamålsenlig, behöver den kompletteras eller skulle vi kunna ta bort saker? På flera håll i det empiriska materialet har det indikerats att det finns en tendens att åtgärda tidigare identifierade brister med nya formella rutiner, inte sällan i form av möten av olika slag. En vanlig fråga är således om alla olika mötesinstanser behövs och hur dessa förhåller sig till varandra. Naturligtvis är ledningsfunktionen en fråga för hela ledningen, men det är ställt utom allt tvivel att ordförande och direktör är två centrala aktörer i detta. Samtliga intervjuade vittnar om ett kontinuerligt högt tempo av uppgifter att hantera och att det råder en ständig kamp för att ”hinna med”. Mycket av relationen formas under interaktioner och möten, och där det finns bestämda syften eller prestationskrav att ses kring. Inte sällan dokumenteras dessa i form av minnesanteckningar och protokoll.

Vad som efterfrågas mer, i enlighet med tidigare forskning kring ledning av organisationer, är ett större utrymme för eftertanke. För att skapa detta utrymme finns många exempel på att ordförande och direktör initierar möten för reflekterande samtal kring verksamheten och hur samspelet i ledningen fungerar. Olika lösningar har valts men en till två gånger om året förefaller vanligt. Om det ska tas minnesanteckning och om de ska vara gemensamma eller inte varierar. Erfarenheterna indikerar att det vanligen är mer formellt och dokumenterat i inledningen av ett samarbete där detaljer och procedurer behöver arbetas samman. Ju längre ordförande och direktör arbetat tillsammans, desto ”friare” blir samtalet att handla om visioner och övergripande utveckling för organisationen som helhet. Klart är emellertid att dessa reflekterande samtal är uppskattade och

uppfattas som mycket betydelsefulla för hur väl samarbetet (och därmed också politikens realisering) utvecklas.

Samspelet som en process

Eftertanke och reflektion är betydelsefullt för samspelsrelationens utveckling, inte minst på grund av att karaktären på de frågor som parterna diskuterar med varandra gör det svårt, stundtals omöjligt, att formellt skriva ner samspelets regler på ett enkelt och tydligt sätt. Frågorna är komplexa, mångtydiga och kan snabbt ändra karaktär vilket gör dem svåra att på förhand innehålls bestämma. Det framgår också som tydligt av att samspelet är en process som utvecklas över tid, men som behöver stöd av både rutiner och strukturer för att utvecklas. Tydlig reglering kan vara ett stöd för samspel där någon part är ny, men istället för allt för detaljerade regler vittnar studiens material om ett behov av att dra ner på regelskrivandet och istället tydliggöra rutiner och i möjligaste mån följa dem för att stödja samspelet. När skall parterna träffas? Hur skall oppositionen informeras och hur återkopplas innehållet till den övriga organisationen? Dessa rutinfrågor är viktiga att förhålla sig till.

Bortom dessa rutinfrågor kan det vara mödan värt att fundera på hur samspelet kan vidmakthållas. Rutinfrågorna handlar om förutsägbarhet, en slags ordning och reda. Samspelet kommer att utsättas för provningar, hur mycket ordning och reda som än skapas. Samspelsrelationen mellan ledande politiker och ledande tjänsteperson kan i detta sammanhang förstås som organisation – en slags tvåmanna-organisation – som behöver klara av hårda provningar. Ett vanligt sätt att beskriva och förstå den organisatoriska förmågan att klara av hårda provningar är med hjälp av det organisationsteoretiska begreppet ”resilience”¹, ett ord som betyder ungefär ”förmåga att återta sin ursprungliga form efter att yttre krafter har förändrat den”. Denna teori lyfter bland annat fram fyra olika faktorer som var och en för sig, men även tillsammans, kan hjälpa berörda i en pressad relation att stå pall för trycket: improvisation, rolltydlighet, lyssnande samt respekt.

Improvisation gagnar relationen

Behovet av improvisation är i princip en logisk slutsats man kan dra ur det faktum att organisationer överlag (inte bara kommuner, regioner och landsting) har en hög komplexitet som gör dem svåra att förprogrammera och styra. Organisationen står plötsligt utan personal, chef eller medarbetare. Ett regeringsinitiativ ställer från en dag till en annan nya krav på kommunen, regionen eller landstinget. En stor concern överraskar och vill etablera sig i kommunen. Insikten att det KRÄVS improvisation kan lätta på känslan av otillräcklighet när man återigen befinner sig i en knivig situation man aldrig tidigare varit i. Energi

¹ Avsnittet här bygger på en klassisk artikel av Karl Weick, ”The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster” (Administrative Science Quarterly, december 1993).

och kreativitet kan också frigöras om ledande aktörer inte tyngs av inre föreställningar om att de förväntas vara redo för allt, hela tiden. Men kom ihåg, improvisation sker alltid inom vissa ramar, regler upphör inte att existera. Det är därför viktigt att inte improvisera som solist i samspelsrelationen, utan som en duo.

Tydlighet i uppdragen gagnar relationen

Det är lätt att tro att en organisation i kris måste få arbeta fritt, att var och en måste få göra vad situationen kräver. Detta är en sanning med modifikation.

En organisation kan ses som ett rollsystem, ett system med interagerande människor med olika roller, eller uppdrag. Den interaktion som uppstår mellan människor kan smidigare nå gemensamma mål om dels målen delas, dels om inblandade människor delar samma bild av vad var och en förväntas bidra med. Uppdraget som ordförande eller direktör syftar till att åstadkomma något, det har mål och mening. När arbetsuppgifter utförs realiserar också meningen med arbetet. Ju tydligare bild parterna i samspelsrelationen tillsammans har av mål och sina respektive uppdrag, desto lättare blir det att skapa en gemensam mening med arbetet, att samarbeta. Detta något abstrakta resonemang är en inblick i relationen mellan ledande politiker och tjänstepersoner: när mål och mening är svåra att fånga, t.ex. under en flyktingkris, då blir uppgifterna och arbetsfördelningen viktiga stöd för arbetet. Meningen med parternas arbete upprätthålls genom att parterna gör det de ska. Det är inte ovanligt att kriser skapar panik och att människor då fattar olyckliga beslut under svår stress. Stress kan med andra ord tvärt bryta isär en organisation om den frångår uppdrag och rutiner. Mål och mening finns inte längre kvar i det respektive part gör. Samspelsrelationen mellan ordförande och direktören måste alltså vara mer bunden till uppdragen i kris än under stabila perioder. När allt är frid och fröjd blir det lättare att rycka in för varandra och frångå den formella uppgifts- och arbetsfördelningen.

Lyssnande gagnar relationen

Ordföranden och direktören fattar beslut hela tiden. Det är en fråga om kontinuerlig koordinering och anpassning. Alla beslut är emellertid inte enkla. Att vara vis beskrivs ibland som att veta, men utan överdriven övertygelse eller osäkerhet. Vet man inte säkert vad som är de bästa lösningarna, då är sannolikheten större att man är beredd att lyssna på andra. Ett visst mått av tvekan inför utmaningar ger tillfälle till eftertanke men också lyhördhet, en öppenhet för andra synsätt på problemet. Andra möjliga lösningar kan visa sig. Här är vi tillbaka i vikten av att ha klarat av sina respektive uppdrag som grund för en professionell samspelsrelation. Klara uppdrag definierar olika perspektiv på det man brottas med, perspektiv som också är källor till alternativa tolkningar och uppfattningar.

Respekt gagnar relationen

Flera av intervjuerna har innehållit beskrivningar av hur samspelet mellan ordförande och direktör inte baseras på skriftliga överenskommelser och arbetsbeskrivningar. Skriftliga överenskommelser skulle kunna hjälpa till med att skapa en tydlig och gemensam förståelse för de olika uppdragen, vilket också är andan i förslaget om instruktion mellan styrelsen och direktören i den nya kommunallagen. Samtidigt beskrivs arbetet som så varierande och utmanande att det svårigen låter sig "regleras" fullt ut i skrift. Förtroende, ärlighet och självrespekt är nödvändiga egenskaper i en relation som är under stress. Egenskaperna hänger ihop och påverkar varandra. Var och en är nödvändig i relationen men inte tillräcklig i sig själv. När relationen påfrestas är det därför viktigt att tro gott om sin "partner". Detta förhållningssätt kan motverka gnagande misstankar och villighet att både lyssna och hjälpa. Ärlighet och förtroende är kända egenskaper som underlättar konstruktivt samarbete. Däremot är frågan om självrespekt inte lika vanlig i samspelsdiskussionen. Den är dock viktig. Inte minst i form av en förvisning om att respektive part har både en skyldighet och en rätt att ärligt och rakt lyfta svåra frågor, men också en skyldighet och rätt att ställas inför ärliga och svåra frågor.

Ledande politikere och tjänstepersoners professionella samspelsrelation blir ofrånkomligen utmanad från tid till annan. Även om det kan vara lättare sagt än gjort, som så mycket är, kan det vara värt att ta med sig dessa tillsynes enkla idéer om vad som faktiskt håller ihop en organisation, må vara bara en liten tvåmannarelation. Var överens om att det inte finns färdiga svar på alla frågor, svaren måste ibland uppfinnas i stunden. Improvisation är en naturlig del i ett svårt arbete. Lyssna på varandra, lita på varandra och respektera sig själv och varandra. Samtidigt är det viktigt att veta sina uppdrag och veta vad man skall göra, i synnerhet i krissituationer.

Samspelets konsekvenser och vägar framåt – råd på vägen

"En fyrkantig människa i en rund roll blir nog lite rundare, men en fyrkantig människa gör också rollen fyrkantigare - uppfattningen av ett uppdrag påverkas av de personligheter som innehaft den tidigare." (Fritt översatt från Weick, 1993)

Ordförande och direktörer som intervjuats för denna rapport ger en entydig bild: Deras professionella samspelsrelation kan se väldigt olika ut och förändras över tid. Givet det är det svårt att ge några hjälpande råd med 'garanterad effekt' till parterna för hur samspelet ska etableras, underhållas och utvecklas. Därför formuleras avslutningsvis några råd på vägen i form av ett antal centrala frågor som berörda parter kan behöva ställa sig - enskilt och tillsammans. Förhoppningen är att svaren som ges på frågorna (tillsammans med de erfarenheter som parterna bär med sig för den specifika situationen) kan verka som en vägledning för att etablera, underhålla eller utveckla parternas professionella samspelsrelation för politikens realisering.

Är strukturen tillräckligt stabil för nödvändig improvisation?

En professionell samspeletsrelation behöver form och struktur för att fungera. Genom att hitta ändamålsenliga rutiner och procedurer blir aktiviteterna mer förutsägbara och lättare att planera vilket gör att inget glöms bort och arbetet koordineras på ett naturligt sätt. Notera dock att detta är goda förutsättningar men inga garantier för att beslut implementeras och politik realiserar. Det krävs fortfarande aktiviteter, energi och gott omdöme från berörda parter för att få verksamheten att fungera. En bra struktur ger förbättrande förutsättningar för båda parter, men är bara en början på det jobb som ska göras. Om denna bas finns på plats finns ett större utrymme för improvisation och anpassning till vad som behövs i en enskild situation.

Är det kris eller vardag?

Arbetet som utförs tillsammans av ordförande och direktör påverkas av om det är kris eller vardag. Ju otydligare och osäkrare omständigheterna är, desto viktigare är det att vara och en koncentrerar sig på sitt uppdrag och tillhörande arbetsuppgifter. I kris, när mycket är osäkert, kan en sammanblandning av uppdrag och ansvarsfördelning förvärra en redan besvärlig situation. Genom att vara uppdragen trogna är åtminstone något stadigt, vilket utgör en tacksam förankring i parternas gemensamma arbete att stabilisera det som är osäkert och svajigt.

Gör ni det ni säger?

Om det finns en skriftlig överenskommelse mellan parterna, en artikuleraad reglering av relationen, behöver den vara i linje med hur relationen faktiskt är. En sådan anpassning kan göras på i princip tre sätt: ändra regleringen, ändra beteendet eller ändra både reglering och beteende. Problemet med inbyggda motsägelser i ord och handling gör att det finns en risk att så att säga stå på ostadiga ben den dag vardagen har förvandlats till kris.

Har ni förtroende för varandra?

Betydelsen av att ha förtroende för varandra går som en röd tråd genom alla gjorda intervjuer. I en professionell samspeletsrelation utgår detta förtroende från att den andra parten agerar utifrån vad som är överenskommet och gör det på bästa möjliga sätt. I de fall avsteg görs är utgångspunkten att det dels finns goda argument, dels att den andre parten snarast får reda på såväl avsteget som argumenten. Förtroendet initieras vid etableringsfasen och prövas och utvecklas över tid i den löpande samspeletsprocessen. Förtroende är på detta sätt en historisk produkt, men som i den löpande samspeletsprocessen behöver behandlas som en färskvara. Det går inte att ”reglera fram” ett förtroende, till exempel genom detaljerade skriftliga instruktioner, och på så sätt få till en fungerande samspeletsrelation mellan två parter som initialt inte har något förtroende för varandra. Däremot kan en reglering vara ett stöd för utveckling av en förtroendefull relation genom att den möjliggör en gemensam ram och manifestering över parternas överenskomna uppdrag och uppgifter. Reglering kan också bilda

utgångspunkt – ett minne- när nya samspelsrelationer behöver etableras eller när nya förutsättningarna och kravbilder väcker ett behov av att ändra nuvarande reglering.

Sätter ni av tid för reflektion om ert samspel?

Är det svårt att hinna med alla angelägna frågor? Krävs det prioriteringar? Om situationen är sådan kan det vara svårt att släppa det operativa och reflektera bredare. Alla personer i ledande ställning har behov av att löpande reflektera kring hur de kan genomföra sitt uppdrag. I kontexten av kommuner, landsting och regioner förefaller detta behov också gälla hur samspelet mellan politik och förvaltning kan göras. Det finns många positiva erfarenheter av att parterna regelbundet reflekterar kring hur samarbetet fungerar. Att göra detta gemensamt gör att parterna anpassar sig löpande och kan ge/få återföring på hur man uppfattar situationen

Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör

För att öka genomslag och resultat av politiken och för uppnå det gemensamma uppdraget krävs ett samarbete mellan toppolitiker och toppchefer. Att styra och leda tillsammans kräver ett samspel och en strategi. Det är ett arbete som ständigt är i fokus. SKL ville bidra till utvecklingen genom att ta fram ny kunskap och nya verktyg om vad som behövs för att förbättra samarbetet och för att förtydliga uppdragen mellan kommun-, region- och landstingsstyrelsens ordförande och kommun-, region- och landstingsdirektören. Området har även aktualiserats utifrån den nya Kommunlagen.

Rapporten handlar om dessa ledande aktörers professionella samspelsrelation och i vilken mån den är ett stöd i ambitionen att realisera politik genom de samlade resurser och förmågor de har till sitt förfogande. Den baseras på olika iakttagelser som hämtat näring från 26 individuella samtal. Tio kommunstyrelseordförande, tre regionstyrelseordförande, tio kommundirektörer samt tre regiondirektörer har intervjuats under våren 2017. Samtalen har kretsat kring fyra frågeblock; de formella och informella regler och procedurer som samspelet sker inom, det innehåll som samspelsdiskussionerna har, kommunikation och realisering av innehållet samt samspelets förändring och karaktär över en mandatperiod. Den är uppbyggd kring tre olika teman:

- Det professionella samspelets etablering
- Det professionella samspelets vardag
- Det professionella samspelets reglering

Upplysningar om innehållet
Ulf Ramberg, ulf.ramberg@fek.lu.se Kefu i Lund
Lena Lindgren, lena.lindgren@skl.se SKL

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017
ISBN: 978-91-7585-492-2