

Juridiska aspekter på samledarskap

– hinder och möjligheter för delat ledarskap

Sören Öman

ARBETSLIVSRAPPORT NR 2005:29

ISSN 1401-2928

Arbetets organisering och marknad
Enhetschef: Kerstin Ahlberg



Arbetslivsinstitutet

Förord

I svenskt arbetsliv förekommer en form av chefskap som går under benämningen ”delat ledarskap”. Det handlar om att människor och organisationer söker vägar för att chefer ska rå med att vara chefer, få bättre överblick och grund för beslut. Man söker efter sätt att utforma arbetsvardagen så att verksamheter håller kvalitet och effektivitet, samtidigt som att vara chef inte leder till omöjliga arbetssituationer, och i förlängningen till ohälsa. Bättre förutsättningar för att utföra ett bra arbete ökar också urvalet av kompetenta som kan tänka sig söka chefstjänst.

Med delat ledarskap aktualiseras frågor rörande juridiska aspekter. Vad och hur får och får man inte göra? Vad händer om ansvar måste utkrävas? Hur gör man för att det ska bli juridiskt korrekt? Det är frågor som löpande ställs till oss som forskar om delat ledarskap. Vi har därför tagit initiativ till att få de juridiska aspekterna av delat ledarskap utredda. Resultatet presenteras här i rapporten ”Juridiska aspekter på samledarskap” av chefsjuristen Sören Öman, administrativ ledare vid Stockholm Centre for Commercial Law, Stockholms universitet.

Samledarskap är den form av delat ledarskap som är mest långtgående. Ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter är gemensamma och inte uppdelade. Tanken är att om samledarskapet är förenligt med gällande rättsregler, så kan även andra mindre långtgående former av delat ledarskap antas vara förenliga med reglerna (se Bilaga 2 för exempel på en indelning av olika varianter av delat ledarskap).

Rapporten är skriven så att den både ska gå att läsa av lekmän inom det juridiska området och vara till nytta för jurister som har att hantera frågan i olika organisationer, privata såväl som offentliga. Den är till exempel användbar för organisationer som ser delat ledarskap som en intressant möjlighet för sina chefer, och för personer som kan tänka sig att vara chef om man får dela uppgiften i partnerskap med någon jämbördig.

Avsikten med rapporten är att den ska ge svar på var de absoluta hindren finns för delat ledarskap i sin mest långtgående form (samledarskapet) samt därmed visa på möjligheter som ligger bortom dagens juridiska praktik och tänkesätt. Detta kan uppfattas som provocerande för den som är van att tillämpa lagen utifrån utgångspunkten den ensamme chefen. Det kan också ses som en möjlighet att bidra till att arbeta fram juridisk praxis som medverkar till att hitta juridiska lösningar för sätt att vara chef på, som arbetslivet är i behov av, och som redan förekommer på en rad arbetsplatser.

Fenomenet delat ledarskap studeras sedan några år tillbaka av en forskargrupp vid Arbetslivsinstitutet, delvis med medel från Vinnova (se Bilaga 1 för tidigare publikationer). Avsikten är att öka kunskapen om nya chefsformer

och deras relation till medarbetarskap. Den kunskap om delat ledarskap som utvecklas i projektet kan bidra till förändring av föreställningar om ledarskap och uppluckring av strukturella hinder. Forskargruppen består av Tomas Backström, Marianne Döös, Marika Hanson, Åsa Hemborg och Lena Wilhelmson.

Stockholm i oktober 2005

Marianne Döös

Projektledare för forskningsprojektet Delat ledarskap – om utveckling av chefs- och medarbetarskap

Nyckelord: avtal, bolagsrätt, chef, delat ledarskap, hinder, juridik, lag, myndighet, offentlig rätt, samledarskap.

Innehållsförteckning:

Förord	i
1 Inledning	1
2 Avgränsningar	2
2.1 Samledarskapet bildar utgångspunkten	2
2.2 Vilka rättsregler beaktas?	2
3 Något om normer som följer av avtal	3
4 Ansvar och sanktioner	4
4.1 Sammanfattning.....	6
5 Lagstiftning som utpekar en enda person	7
5.1 Inledning.....	7
5.2 Bestämmelser om den högste ledaren för den löpande verksamheten i en organisation.....	8
5.2.1 Myndighetschef.....	8
5.2.2 Verkställande direktör och liknande.....	11
5.2.3 Sammanfattning.....	14
5.3 Bestämmelser om att en person skall svara för en speciell verksamhet..	15
5.3.1 Verksamhetschef och medicinskt ansvarig sjuksköterska inom hälso- och sjukvården.....	15
5.3.2 Räddningstjänst	16
5.3.3 Föreståndare för viss verksamhet	16
5.3.4 Skola.....	17
5.3.5 Arbetsmiljöarbetet	17
5.3.6 Sammanfattning.....	19
5.4 Bestämmelser om beslutsfattande i offentlig sektor.....	19
5.4.1 Inledning.....	19
5.4.2 Mycket är faktiskt handlande och inte ärendehandläggning.....	19
5.4.3 Författningsbestämmelser om ärendehandläggning	20
5.4.4 Sammanfattning.....	22
6 Strategier för att genomföra samledarskap	22
6.1 Inledning.....	22
6.2 Normer som följer av avtal	23
6.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande och risk för sanktioner	23
6.4 När det skall finnas en enda ledare för en organisation eller en viss verksamhet.....	23
6.5 Vid beslut i ärenden i offentlig sektor	24
6.6 Avslutande sammanfattning	25
Bilaga 1. Förteckning över vad som publicerats inom Arbetslivsinstitutets projekt om delat ledarskap	26
Bilaga 2. Ett exempel på indelning av delat ledarskap i olika former	28

1 Inledning

Ett fenomen som uppmärksammats i nyare arbetslivsforskning är ett (enda) ledarskap¹ som utövas av två eller flera personer (ledare) samtidigt. Man har talat om delat ledarskap och om samledarskap. Fenomenen är inte entydiga. För det första kan man fråga sig vad som utgör ett enda ledarskap till skillnad från två eller flera ledarskap. För det andra förekommer det otaliga varianter av samtidigt utövat ledarskap. Det kan t.ex. finnas en funktionell uppdelning av olika aspekter på ledarskapet mellan ledarna. En ledare utövar exempelvis personalledningen, medan en annan samtidigt utövar den ekonomiska styrningen och kontrollen. Det förekommer också att en person som formellt är utsedd att vara ensam ledare låter andra samtidigt utöva delar av eller hela ledarskapet.

Denna rapport utgår från den mest långtgående formen av delat ledarskap, det s.k. samledarskapet, där två eller flera personer utan formell uppdelning sammellan samtidigt har i fråga om ett (enda) ledarskap precis samma befogenheter, ansvar och arbetsuppgifter.

Inom Arbetslivsinstitutet pågår ett forskningsprojekt om delat ledarskap i den privata och offentliga sektorn. I projektet har man stött på en rad faktorer av praktisk och formell natur som kan hindra eller försvåra att ett ledarskap utövas av två eller flera personer samtidigt. Inte sällan anförs, särskilt inom den offentliga sektorn, rättsregler som ett hinder. I projektet har det därför kommit upp behov av en rapport som samlat behandlar juridiska aspekter på ledarskap som utövas av två eller flera personer samtidigt. Denna rapport är avsedd att uppfylla behoven inom projektet.

I det följande berörs först en del avgränsningar av området för rapporten (avsnitt 2). Där framgår det bl.a. att bara ett urval av rättsregler i lagstiftningen granskas och inte t.ex. avtalsregler. I det följande avsnittet berörs dock i generella termer vilken betydelse normer som följer av avtal kan ha för samledarskapet (avsnitt 3). Även det därpå följande avsnittet tar upp mer generella frågor, nämligen frågor kring juridiskt ansvar i form av sanktioner vid samledarskapet (avsnitt 4). Därefter följer en genomgång av utvalda bestämmelser i lagstiftningen som utpekar en enda person och som därmed utgör ett hinder mot samledarskap i det avseende lagstiftningen gäller (avsnitt 5). Avslutningsvis (avsnitt 6) finns det en sammanfattande genomgång av strategier man kan använda för att genomföra samledarskap trots de juridiska hinder som uppmärksammats i tidigare avsnitt.

¹ Det vanliga är att ledaren också är chef. I denna rapport avses i enlighet härmed med ledare sådana ledare som har en chefsbefattning. Den organisationsformen att två eller flera personer som inte har chefsbefattning samtidigt utövar en och samma funktion förekommer också i arbetslivet, och det som sägs i denna rapport kan i tillämpliga delar appliceras även på denna organisationsform.

2 Avgränsningar

2.1 Samledarskapet bildar utgångspunkten

Den mest långtgående formen av ledarskap som utövas av två eller flera personer samtidigt är samledarskapet, där två eller flera personer utan formell uppdelning sinsemellan samtidigt har i fråga om ett ledarskap precis samma befogenheter, ansvar och arbetsuppgifter såväl formellt som i praktiken.² Det är också den formen som kan förväntas vara svårast att förena med olika rättsregler. Är ett samledarskap förenligt med de studerade rättsreglerna, kan även andra mindre långtgående former av ledarskap som utövas av två eller flera personer samtidigt antas vara utan vidare förenliga med reglerna. Därför har samledarskapet valts som utgångspunkt för granskningen av de juridiska aspekterna.

Om de studerade rättsreglerna bedöms hindra eller försvåra ett samledarskap, kommer i möjligaste mån och i förekommande fall att kommenteras hur ett ledarskap som utövas av två eller flera personer samtidigt annars skulle kunna vara förenligt med reglerna.

2.2 Vilka rättsregler beaktas?

Det kan finnas många olika faktorer som hindrar eller försvårar samledarskap. Rättsregler är bara ett exempel. Rättsregler (normer) kan finnas på många skilda plan. Det kan t.ex. handla om normer i lagstiftning eller avtalsbaserade normer. I ett konkret fall av tilltänkt samledarskap bör man givetvis analysera samtliga normer som kan ha betydelse för det aktuella samledarskapet. En sådan i det närmaste fullständig juridisk analys kan man däremot inte göra i en övergripande rapport av föreliggande slag. För det första finns det bara i lagstiftningen otaliga normer, utfärdade av riksdagen, regeringen eller någon myndighet, som skulle kunna påverka ett samledarskap och som en person inte kan ha överblick över in abstracto. För det andra kan de inblandade aktörerna vara bundna av avtal som kan påverka samledarskapet. Eftersom dessa avtal är individuellt utformade, är det inte möjligt att beakta dem i en övergripande rapport som denna.

Det behövs alltså en avgränsning av vilka rättsregler som bör beaktas i denna rapport. Bestämmelser i avtal kan som nyss nämnts inte beaktas på grund av att de är individuellt utformade för det särskilda fallet. Av samma anledning kan inte heller beaktas normer i instruktioner eller liknande som arbetsgivaren ensidigt utfärdat. I det närmast följande avsnittet (avsnitt 3) finns det dock vissa övergripande reflektioner kring normer som följer av avtal och ensidigt utfärdade instruktioner.

Även normer i myndighetsbeslut kan vara individuellt utformade för ett enskilt fall. Dessa individuella beslut kan inte heller beaktas.

² Samledarskapet behöver alltså inte innebära att beslut i alla enskilda fall fattas gemensamt.

När det sedan gäller lagstiftning kan sådan utfärdas av riksdagen i form av lagar, av regeringen i form av förordningar eller av myndigheter i form av (generellt gällande) föreskrifter; även inom EU kan det utfärdas regler som gäller direkt i Sverige. Som tidigare nämnts finns det i lagstiftningen otaliga normer. Urvalet av de normer i lagstiftningen som granskas i denna rapport har gjorts i samråd med forskningsprojektet och grundar sig bl.a. på de frågor som ställts till projektet från olika arbetsplatser. Något annat urvalskriterium har inte bedömts möjligt. Genomgången av de utvalda bestämmelserna i lagstiftningen som utpekar en enda person och som därmed utgör ett hinder mot samledarskap i det avseende lagstiftningen gäller finns i avsnitt 5.

I många fall utpekar dock lagstiftningen inte direkt en enda person utan anger bara att något skall uppfyllas eller underlätas. Vad som gäller i fråga om juridiskt ansvar i form av sanktioner när kraven i sådan lagstiftning inte uppfylls kan dock i praktiken motverka samledarskap, eftersom delegation av en arbetsuppgift till flera i samledarskap innebär ökad risk för sanktion för den som delegerat i jämförelse med delegation till en enda person. Vissa övergripande reflektioner kring juridiskt ansvar i form av sanktioner redovisas i avsnitt 4.

3 Något om normer som följer av avtal

Även om normer som följer av avtal således inte kan beaktas i denna rapport bör dock några ord sägas generellt om avtal i detta avsnitt.

Det kan finnas avtal mellan olika aktörer. Det vanligaste torde vara att det är bestämmelser som följer av anställningsavtalet mellan arbetsgivaren och de arbetstagare som skall utöva samledarskapet som påverkar detta. Men även avtal mellan andra kan påverka samledarskapet. En avtalsklausul i ett avtal mellan en leverantör och en kund om att leverantören skall utse en (enda) ansvarig kontaktperson gentemot kunden kan t.ex. hindra leverantören från att utse två ansvariga kontaktpersoner i samledarskap. Även bestämmelser i kollektivavtal mellan arbetsgivaren, eller dennes arbetsgivarorganisation, och en fackförening kan påverka samledarskapet.

Om en person redan är anställd som chef med vissa arbetsuppgifter, befogenheter och ansvar, kan det strida mot den personens anställningsavtal att arbetsgivaren ensidigt bestämmer att också en annan person samtidigt skall ha samma arbetsuppgifter, befogenheter och ansvar. Det skulle nämligen kunna ses som en sådan inskränkning i chefens arbetsuppgifter att anställningen ändrats i grunden på ett otillåtet sätt.

Den arbetsledningsrätt för arbetsgivaren som anses ligga i själva anställningsavtalet ger vidare arbetsgivaren rätt att utfärda olika förhållningsorder och instruktioner som rör arbetet. Arbetsgivaren kan t.ex. i sina interna instruktioner ha bestämt att bara en enda person skall ha attesträtt beträffande ett visst konto.

Det utmärkande för normer som följer (enbart) av avtal är att de kan ändras av avtalsparterna själva. Är det fråga om ensidiga instruktioner som arbetsgivaren

utfärdat med stöd av sin arbetsledningsrätt enligt anställningsavtalet, kan arbetsgivaren normalt ensidigt ändra instruktionerna. Annars krävs det som regel en ny överenskommelse mellan avtalsparterna om ändring av det aktuella avtalet.

Om normer som följer av avtal hindrar eller försvårar samledarskap, kan problemet således som regel avhjälpas genom att avtalsparterna ändrar normerna. Det bör dock observeras att normer som följer av avtal kan vara nödvändiga för att uppfylla krav i lagstiftning. I sådant fall kan normerna inte ändras på ett sådant sätt att kraven i lagstiftningen inte längre uppfylls.

4 Ansvar och sanktioner

I många fall ålägger lagstiftningen ett företag eller en myndighet att uppfylla vissa krav. Det kan gälla att företaget/myndigheten skall göra något (hålla bokföring, anmäla något förhållande till myndighet osv.) eller underlåta något (låta bli att dumpa avfall i naturen, inte ha vilseledande marknadsföring osv.) eller att uppnå visst resultat (t.ex. en god arbetsmiljö). Ofta utpekar inte lagstiftningen vem (vilken fysisk person) inom företaget/myndigheten som skall se till att kraven uppfylls. Företaget/myndigheten får då själv bestämma hur man skall se till att kraven uppfylls. Lagstiftningen i sig hindrar som regel inte att företaget/myndigheten utpekar flera personer i samledarskap som gemensamt (internt) har ansvaret för att se till att företaget/myndigheten uppfyller kraven enligt lagstiftningen. Om kraven uppfylls, är allt frid och fröjd. Men om samledarskapet skulle leda till en oklar intern ansvarsfördelning och medföra att företaget/myndigheten inte uppfyller kraven i lagstiftningen, kan sanktioner komma i fråga.

I dagligt tal brukar man säga att man ”delegerar ansvar” för något. Till exempel på arbetsmiljöområdet betonar man däremot ofta att det inte egentligen är ”ansvar” som delegeras utan bara arbetsuppgifter, vars icke uppfyllande kan föra med sig ansvar för någon i form av sanktioner. I denna rapport används, för enkelhets skull, samma uttryckssätt som i dagligt tal, dvs. att delegera ett ansvar eller att utpeka någon som ansvarig. Det uttryckssättet har för övrigt använts också av t.ex. lagstiftaren i form av föredragande statsråd (prop. 1976/77:147 s. 373) och Högsta domstolen (NJA 1987 s. 426).

Av vem ett ansvar i form av sanktioner kan utkrävas vid regelbrott bedöms inte enbart mot bakgrund av delegationen.

Att någon i ett visst fall har ett ansvar för något i betydelsen har att se till att detta något blir uppfyllt innebär alltså inte automatiskt att just denne drabbas av sanktioner (hålls ansvarig/utkrävs ansvar av) om något inte uppfylls. Någon annan kan i stället drabbas av sanktioner. Denne är då också ”ansvarig” i betydelsen drabbad av sanktioner för en icke uppfyllelse. På engelska finns begreppen responsible, som kan användas i betydelsen ha att se till att detta något blir uppfyllt, och liable, som kan användas i betydelsen drabbad av sanktioner för att något inte uppfyllts. Den som är liable (drabbad av sanktioner) för något har normalt samti-

dig ansetts vara responsible för detta något (åtminstone ytterst haft att se till att det uppfyllts), även om han eller hon t.ex. genom delegation försökt göra andra både responsible och liable.

Av lagstiftningen följer vilka sanktioner som kan komma i fråga. Det kan gälla sanktioner som riktas mot företaget/myndigheten, t.ex. att företaget/myndigheten får betala straffavgift till det allmänna eller skadestånd till enskilda eller att företaget/myndigheten drabbas av ett vitesföreläggande av en tillsynsmyndighet. Det kan också gälla sanktioner som riktas mot den eller de personer inom företaget/myndigheten som har ansvaret för att företaget/myndigheten inte uppfyllt kraven i lagstiftningen, i första hand straffrättsligt ansvar (t.ex. böter eller fängelse).³ Även när sanktionen riktas mot företaget/myndigheten kan den eller de ansvariga personerna ibland drabbas av sanktioner internt inom företaget/myndigheten, t.ex. i form av uppsägning, omplacering, disciplinpåföljd eller skadeståndsansvar mot företaget/myndigheten.

Om företaget/myndigheten skulle internt ha utpekat en enda person som ansvarig för att företaget/myndigheten uppfyller kraven i den aktuella lagstiftningen (och dessutom gett honom eller henne tillräckliga resurser och övriga förutsättningar för att klara ansvaret), skulle den personen kunna drabbas av sanktioner. Om företaget/myndigheten inte skulle internt ha utpekat någon som ansvarig, skulle förmodligen någon person högt upp i hierarkin (t.ex. verkställande direktören eller generaldirektören) i stället kunna drabbas av sanktioner enligt principen att den som inte tydligt delegerat ett ansvar har det kvar. Skulle flera personer i samledarskap ha internt utpekats som gemensamt ansvariga och har det lett till en oklar situation, finns det en risk för att den som utpekat flera personer som gemensamt ansvariga, och därmed skapat den risk för oklar ansvarsfördelning som senare resulterat i att kraven i lagstiftningen inte uppfyllts, kan drabbas av sanktioner på motsvarande sätt som om han eller hon inte utpekat någon ansvarig alls.

På detta sätt kan lagstiftningen sägas indirekt i praktiken motverka att flera personer i samledarskap utses som gemensamt ansvariga för att företaget/myndigheten uppfyller krav i lagstiftningen. Samledarskapet kan innebära en risk för att inte någon enda av samledarna kan göras ansvarig när något ”fallit mellan stolarna”, vilket i sin tur kan innebära att eventuella sanktioner i stället drabbar den som inrättat samledarskapet. Det kloka sättet för en ledare, som vill undvika att själv drabbas av sanktioner, att delegera ett ansvar för att uppfylla det som krävs enligt lagstiftning är att delegera till en enda person.

Det bör betonas att detta förhållande – att delegation av ett enda (juridiskt utkrävbart) ansvar till flera gemensamt riskerar att slå tillbaka på den som delegerat på det sättet för den händelse det gemensamma ansvarstagandet inte skulle fungera – inte på något sätt utgör ett absolut juridiskt hinder mot samledarskap. I de

³ När det gäller straffrättsligt ansvar kan hänvisas till den färskta sammanfattning av läget i fråga om bl.a. vem som bär s.k. straffrättsligt företagaransvar som finns i SOU 2004:23 s. 93 ff., jämför också Statskontorets promemoria (2003:11) Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande. Där framgår bl.a. att ledningen av ett företag eller en myndighet ansvarar för att företaget eller myndigheten organiseras på ett sådant sätt att lagöverträdelser kan förutsättas ej ske.

fall som nu diskuteras får företaget/myndigheten som nämnts organisera uppfyllandet av skyldigheterna enligt lagstiftningen på det sätt som man finner ändamålsenligt. Lagstiftningen anger vad som skall uppfyllas men inte exakt hur detta skall eller kan ske eller vilken person som skall ansvara för eller utföra vad. Att samledare ser till att lagstiftningen uppfylls är således fullt tillåtet.

Att juristerna i en organisation ändå kan vara skeptiska till att högste ledaren delegerar ansvaret för att uppfylla organisationens skyldigheter enligt lagstiftning till flera i samledarskap, beror förmodligen på att jurister ofta fokuserar på sanktioner, dvs. på vad som kan ske om skyldigheterna inte uppfylls. Jurister kan antas sträva efter så stor tydlighet som möjligt i den interna organisationen, eftersom det gör det enklast att utkräva ansvar/sanktioner när något inte fungerat. Har flera i samledarskap fått ansvaret för något, finns det risk för att de när något inte fungerat med framgång kan hävda att de inte förstod vad de skulle göra eller att de alla trodde att någon annan skulle göra det som krävdes. Enligt aktsamhets- och försiktighetsprinciper, som jurister ofta tillämpar, bör man också välja det handlingssätt som innebär minst risk för oönskat (rättsstridigt) resultat (och därmed sanktioner). Delegation av ett enda ansvar till flera i samledarskap innebär – allt annat lika – en ökad risk (för otydlighet) i jämförelse med delegation till en enda person. En annan sak är att ett samledarskap kan ge de inblandade ledarna bättre förutsättningar för att i praktiken ta det ansvar som delegerats till dem gemensamt.

Det bör framhållas att om flera samledare tillsammans faktiskt sett till att kraven i lagstiftningen inte uppfyllts – de kan t.ex. i samråd ha beslutat att göra något olagligt – kan alla samledare drabbas av sanktioner. Att ett ansvar delegerats till samledare, innebär givetvis inte på något sätt att samledarna inte kan drabbas av juridiskt ansvar i form av sanktioner för vad de gjort.

Mycket av det ledare utför i sin dagliga gärning torde inte avse uppfyllandet av krav i lagstiftningen som är förknippade med sanktioner. Varje anställd har dock att i förhållande till sin arbetsgivare sköta sitt jobb (uppfylla sina skyldigheter i anställningsförhållandet) och kan som nämnts drabbas av sanktioner internt inom företaget/myndigheten, t.ex. uppsägning, omplacering, disciplinpåföljd eller skadeståndsansvar mot företaget/myndigheten, om han eller hon inte gör det.

4.1 Sammanfattning

Det som gäller enligt lagstiftningen om juridiskt ansvar i form av sanktioner innebär inte något direkt eller absolut hinder mot samledarskap. Det är således fullt tillåtet att utse flera samledare som gemensamt har att se till att lagstiftningen uppfylls. Dessa samledare kan drabbas av sanktioner om de bryter mot lagstiftningen.

Den i högsta ledningen som i utgångsläget har ansvaret delegerar det bl.a. för att han eller hon inte skall drabbas av sanktioner, om något som han eller hon i praktiken inte kan ha uppsikt över inte skulle fungera. Delegation av ett och samma ansvar till flera i samledarskap innebär risker för oklar ansvarsfördelning

och för att saker ”faller mellan stolarna” som inte finns vid delegation till en enda person. Realiseras dessa risker i form av brott mot lagstiftningen, riskerar den som delegerat till flera i samledarskap att, trots delegationen, drabbas av sanktioner. Detta kan antas göra den i högsta ledningen som i utgångsläget har ett ansvar mindre benägen att delegera detta till flera i samledarskap. På detta sätt kan lagstiftningen sägas indirekt i praktiken motverka att flera personer i samledarskap utses som gemensamt ansvariga för att företaget/myndigheten uppfyller krav i lagstiftningen.

Med ett delat ledarskap i den meningen att bara en enda ledare utses att ha odelat ansvar för en viss funktion uppkommer inte de nu berörda frågeställningarna. I sådana fall av uppdelat ledarskap står det klart att en enda person kan göras ansvarig.

5 Lagstiftning som utpekar en enda person

5.1 Inledning

I lagstiftningen finns det spridda bestämmelser som anger att en person skall eller får ha en viss funktion eller motsvarande. Bestämmelser som utpekar en enda person hindrar samledarskap i fråga om den funktion eller motsvarande som avses i den aktuella bestämmelsen. Dessa bestämmelser hindrar inte ett delat ledarskap så länge det alltid är en enda person som innehar den funktion eller motsvarande som avses i den aktuella bestämmelsen.

Det finns som nämnts otaliga bestämmelser i lagstiftningen, och det är ogörligt att gå igenom alla bestämmelser. I samråd med forskningsprojektet har ett begränsat antal bestämmelser gått igenom, vilka redovisas i det följande. I ett par fall har bestämmelser som inte direkt utpekar en enda person tagits med i redovisningen (avsnitt 5.3.4 och 5.3.5).

I de fall jag anger att en bestämmelse hindrar samledarskap har jag – mot bakgrund av författningstexten och i förekommande fall förarbetena till lagstiftningen och vägledning från myndigheter – gjort den bedömningen att bestämmelsen klart utpekar en enda person för den aktuella funktionen och att bestämmelsen således inte tillåter att flera personer samtidigt har samma funktion. Jag vill dock erinra om att man inte bara för att det i författningstext talas om ”en” person kan dra den slutsatsen att därmed avses en enda person. Sedan slutet av 1970-talet har nämligen obestämd artikel (”en/ett”) börjat användas i författningstext på ett annat sätt än tidigare. Lagrådet varnade, utan resultat, för att detta kan medföra oklarhet. Så här skrev Lagrådet i ett opublicerat yttrande daterat 1978-10-23 över en lagrådsremiss med förslag till lag om fackliga förtroendemän (som inte ledde till någon proposition):

Lagrådet vill i detta sammanhang ta upp en fråga som har en mer allmän räckvidd. I vad avser den språkliga avfattningen företer lagförslaget vissa nyheter. Som exem-

pel kan nämnas ett ymnigt bruk av obestämda artikeln en (ett) framför substantiv omväxlande med bruk av substantiven i pluralisform. Båda bruken är ovanliga i lagtext. Särskilt det förra bryter mot en sedan länge iakttagen självklar regel för lag-språk och annan framställning som anses böra fylla högt ställda anspråk på tydlighet. Enligt vad som upplysts vid föredragningen inför lagrådet är avsikten inom regeringskansliet att i lagstiftningsärenden genomgående tillämpa det nya språkbruket. Lagrådet är emellertid för sin del av uppfattningen att de språkliga nyheterna inte innebär några fördelar. De gör lagtexten mera svårläst. Även om de inte föranleder missförstånd i det nu föreliggande lagförslaget, kan de dock i andra sammanhang lätt medföra oklarhet. Lagrådet avråder från att de nya principerna får fortsatt tillämpning.

Genomgången har visat att det verkar finnas tre huvudsakliga kategorier av bestämmelser i lagstiftningen som innebär att bara en enda person kan ha en viss ställning eller funktion.

- a) Den första kategorin gäller bestämmelser om att det i en organisation – en myndighet eller ett företag – skall finnas en högste ledare för den löpande förvaltningen (avsnitt 5.2).
- b) Den andra kategorin gäller bestämmelser om att en enda person skall svara för en speciell verksamhet inom en organisation (avsnitt 5.3). I det enskilda fallet kan givetvis den högste ledaren också vara den person som svarar för den speciella verksamheten, men det behöver inte vara så. En organisation, med en högste ledare för den löpande förvaltningen, kan t.ex. bedriva flera olika typer av verksamhet.
- c) Den tredje kategorin gäller bestämmelser om att en enda person skall fatta ett visst beslut (avsnitt 5.4). För den privata sektorn finns det normalt inga författningsbestämmelser om hur beslutsfattandet skall gå till som påverkar frågan om samledarskap, utan det är i första hand i offentlig sektor som det finns författningsbestämmelser om beslutsfattande som påverkar samledarskapet.

I följande avsnitt berörs de tre kategorierna av bestämmelser under skilda rubriker, och exempel ges på bestämmelser. I varje avsnitt finns det avslutningsvis en sammanfattning.

5.2 Bestämmelser om den högste ledaren för den löpande verksamheten i en organisation

5.2.1 Myndighetschef

I verksförordningen (1995:1322), som normalt tillämpas på myndigheter under regeringen (1 §), anges att myndigheten leds av ”en chef” (3 §), som ansvarar för myndighetens verksamhet (6 §). Myndighetschefen skall ha en ställföreträdare som tjänstgör i chefens ställe när denne inte är i tjänst; i övrigt inträder ställföreträdaren i chefens ställe i den utsträckning som chefen bestämmer (23 §).

Det är uppenbart att innebörden av verksförordningen är att myndighetschefen skall vara bara en enda person. Bestämmelserna i verksförordningen hindrar således delat ledarskap i fråga om myndighetschefen.

I sådana myndigheter som är domstolar förekommer det kollegiala beslutsformer, förmodligen främst mot bakgrund av den självständiga ställning som varje domare har, men det finns alltid en utsedd administrativ chef. Bestämmelserna om att det i domstol skall finnas en administrativ chef hindrar således delat ledarskap i fråga om den administrativa chefen.

I några fall leds myndigheter under regeringen i stället av ett kollektiv, men då finns det bestämmelser om att en enda ledare skall utses för den löpande verksamheten:

- a) Arbetsgivarverket leds av ett arbetsgivarkollegium bestående av bl.a. cheferna för de myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, men för den löpande verksamheten och förvaltningen svarar en (enda) anställd generaldirektör, se förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket.
- b) Verket för högskoleservice leds av en styrelse, men för den löpande verksamheten svarar en (enda) direktör, se förordningen (1995:943) med instruktion för Verket för högskoleservice.
- c) Varje AP-fond leds av en styrelse, men styrelsen skall utse en (enda) person att ha hand om den löpande förvaltningen, se lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Dessa bestämmelser om att en enda ledare skall utses för den löpande verksamheten hindrar således delat ledarskap i fråga om detta ledarskap.

Också myndigheter under riksdagen skall normalt ha en enda chef. Bestämmelserna om detta hindrar således delat ledarskap i fråga om det chefskapet. I ett par specialfall förekommer dock att en myndighet under riksdagen åtminstone till viss del leds av flera tjänstemän gemensamt, vilket kan ses som en form av samledarskap. Det gäller Riksbanken och Riksrevisionen. I båda dessa fall finns det emellertid en enda chef för myndigheten (Riksbanken) respektive en enda person som ansvarar för myndighetens administrativa ledning (Riksrevisionen), se 1 kap. 4 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank respektive 8 kap. 12 § riksdagsordningen. Bestämmelserna hindrar således delat ledarskap i fråga om de angivna ledarskapen.

Var och en av de tre riksrevisorerna har en självständig beslutsbefogenhet i granskningsverksamheten. I administrativa frågor beslutar riksrevisorerna dock gemensamt, men en av dem har som nämnts också ett administrativt ledningsansvar. Det kan vara av intresse att återge vilka överväganden regeringen redovisade i det sammanhanget (prop. 2001/02:190 s. 116 ff.):

Av 12 kap. 7 § regeringsformen (det vilande grundlagsförslaget) framgår att Riksrevisionen leds av de tre riksrevisorerna. Administrativa ledningsuppgifter är i första hand resultat-, budget- och personalansvar. Hit räknas även ett ansvar för att utveckla arbetssätt och arbetsrutiner, planera verksamheten och se till att personalen har den kompetens som krävs för verksamheten. Av det vilande grundlagsförslaget följer dock att Riksrevisionens styrelse och inte riksrevisorerna skall besluta om myndighetens budgetframställan och fastställa myndighetens årsredovisning.

Ett för den administrativa ledningen av Riksrevisionen särskiljande drag – oavsett hur den organiseras – är att hänsyn måste tas till riksrevisorernas självständiga beslutsbefogenheter i granskningsverksamheten. I det avseendet finns stora likheter med det grundlagsfästa skyddet för den enskilde domarens självständighet i dömandet liksom kravet på självständighet i Riksdagens ombudsmäns granskningsverksamhet. Detta innebär, i motsats till vad som vanligtvis gäller för olika statliga verksamheter (enrådighet), en inskränkning i den administrativa ledningen av verksamheten såvitt gäller riksrevisorernas granskningsverksamhet.

Vid bedömandet av hur ledningen av administrativa frågor bör regleras måste beaktas att Riksrevisionen kommer att vara en förhållandevis stor myndighet med många anställda, vilket ställer särskilda krav på den administrativa ledningen.

Utgångspunkten måste därför vara att finna en form för administrativ ledning som fullt ut beaktar kravet på riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten samtidigt som Riksrevisionen ges så goda ledningsförutsättningar som möjligt för att kunna genomföra sin uppgift. Det bör dock påpekas att det inte är helt enkelt att upprätthålla rågången mellan dessa båda verksamheter. När en riksrevisor skall bestämma hur en viss granskning skall genomföras är t.ex. de ekonomiska resurserna av betydelse.

Formerna för beslutsfattande i administrativa frågor

När det gäller frågan om vilken form som skall väljas för beslutsfattande i administrativa frågor, står valet närmast mellan å ena sidan den kollegiala ledningsform som tillämpas av Riksbankens direktion och av de högsta domstolarna och å andra sidan den enrådighetsform som tillämpas av Riksdagens ombudsmän. Det bör dock påpekas att såväl de högsta domstolarna som Riksbankens direktion har en genom ett särskilt externt beslut utpekad ordförande.

Det finns klara fördelar med en tydlig chefsroll. Man får inte bara en mer sammanhållen organisation – utan risk för spänningar mellan cheferna – utan också en garanti för en enhetlig praxis. Men det finns också nackdelar. I en organisation där de tre ledande tjänstemännen skall vara helt jämbördiga kan redan utpekandet av en av dem som chef med omfattande administrativa befogenheter leda till att jämvikten dem emellan går förlorad. Detta kan i sin tur få betydelse för synen på deras förmåga att genomföra en självständig granskning. Härtill kommer att riksrevisorernas konstitutionella ställning är speciell. När det gäller Riksdagens ombudsmän kan riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Riksrevisorerna däremot kommer att vara i princip oavsättliga (se det av riksdagen antagna som vilande förslaget till ändring i 12 kap. 7 § regeringsformen i bilaga 1). I det avseendet har riksrevisorerna en ställning motsvarande domarens. Detta talar, till skillnad mot vad Riksdagens ombudsmän och Kammarkollegiet anför, för en gemensam beslutsordning i administrativa frågor men med möjlighet till en omfattande delegation i den löpande administrativa verksamheten. Praktiska skäl och hänsynen främst till anställda och andra som kommer i kontakt med myndigheten motiverar att det för vissa frågor bör finnas en person som företräder myndigheten. En av riksrevisorerna bör därför, utöver sina ordinarie uppgifter, ha ett administrativt ledningsansvar (se 8 kap. 11 § andra stycket första meningen förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen).

Bakgrunden till det gemensamma beslutsfattandet är således den självständiga ställning som varje riksrevisor har. Det har dock ansetts viktigt att det samtidigt finns en enda person som företräder myndigheten gentemot anställda och utomstående.

Motiveringen för införandet av en direktion med tjänstemän för Riksbanken är mera kortfattad och inskränker sig i princip till att ange att det föreföll ”lämpligt” att införa en mera kollegial beslutsordning (prop. 1997/98:40 s. 70).

5.2.2 Verkställande direktör och liknande

Det har nyligen beslutats en ny aktiebolagslag (2005:551) som träder i kraft den 1 januari 2006, men den lagen innebär inga förändringar av betydelse för det som berörs i detta avsnitt. Av den i dag (år 2005) gällande aktiebolagslagen (1975:1385) framgår det att ett aktiebolag bara får utse en enda verkställande direktör (8 kap. 23 §). För publika aktiebolag är det obligatoriskt att utse en verkställande direktör. Även för europabolag är det obligatoriskt att utse en verkställande direktör, 24 § lagen (2004:575) om europabolag (prop. 2003/04:112 s. 83 f.). Privata aktiebolag har valfrihet i frågan om en (enda) verkställande direktör skall utses eller inte. Om en verkställande direktör utses, skall han eller hon sköta den löpande förvaltningen (8 kap. 25 §).

Om det har utsetts en verkställande direktör, får en eller flera vice verkställande direktörer utses (8 kap. 24 §). En vice verkställande direktör är enbart en suppleant och har ingen särskild funktion i andra fall än då han eller hon träder in i den verkställande direktörens ställe (prop. 1997/98:99 s. 221). Om det har utsetts flera vice verkställande direktörer, skall det finnas skriftliga instruktioner om i vilken inbördes ordning dessa skall träda in i den verkställande direktörens ställe. Vid varje tillfälle kan sålunda endast en vice verkställande direktör fungera som ersättare för den verkställande direktören (prop. 1997/98:99 s. 221).

Frågorna om det bör vara möjligt att utse flera verkställande direktörer och om flera vice verkställande direktörer samtidigt bör kunna agera verkställande direktör övervägdes särskilt i samband med att bestämmelserna i aktiebolagslagen om aktiebolagets organisation ändrades i slutet av 1990-talet. Därvid anförde regeringen följande (prop. 1997/98:99 s. 94):

Aktiebolagslagen utgår från att det skall finnas endast en verkställande direktör som har ansvaret för den löpande förvaltningen. Enligt regeringens mening saknas det anledning att ändra denna ordning. Reglerna om de vice verkställande direktörerna bör överensstämma med reglerna för den verkställande direktören. En uppdelning av verkställande direktörens uppgifter på flera vice verkställande direktörer skulle leda till en olycklig uppsplittring av ansvar och behörighet. Regeringen anser därför att det inte bör vara möjligt att vid den verkställande direktörens förfall dela ansvaret för den löpande förvaltningen mellan olika vice verkställande direktörer. En annan sak är att den vice verkställande direktör som träder in i den verkställande direktörens ställe genom delegering kan fördela vissa arbetsuppgifter på de övriga vice verkställande direktörerna.

Ronnie Eklund har sammanfattat diskussionen i förarbetena till äldre lagstiftning om aktiebolag i frågan om flera verkställande direktörer bör få utses enligt följande (Bolagisering – ett mode eller ett måste? – Arbetsrättsliga lösningsmodeller i 21 koncerner, 1992, s. 85 f.):

Det huvudsakliga skälet till varför aktiebolag får utse endast en Vd är att befälsordningen skall vara fotad på enkelhet. Detta framhöll redan lagberedningen 1941. Man sade bl a att ”för vinnande av enklare bestämmelser i ämnet har beredningen ansett sig böra föreslå stadgande om tillsättande endast av en verkställande direktör. Skulle i sällsynta fall en viss kollegialitet i förvaltningen av den dagliga bolagsverksamheten anses önskvärd, kan en sådan i erforderlig utsträckning vinnas genom att

vissa styrelsemedlemmar delegeras att efter särskilt givna föreskrifter samverka med verkställande direktören i fråga om den löpande förvaltningen.”⁹⁷

I remissbehandlingen av lagberedningens förslag anfördes viss kritik mot detta synsätt. Flera remissinstanser menade att även ett aktiebolag borde få utse flera Vd.

DepC bemötte denna kritik i propositionen, och anförde: ”I händelse bolagen skulle kunna utse flera verkställande direktörer med verksamhetskrets, som för en var vore begränsad till vissa slags uppgifter eller till visst lokalt område, skulle man förlora vad beredningen velat skapa, nämligen ett bolagsorgan, som under styrelsens uppsikt har bestämmanderätt över och ansvar för bolagets hela löpande förvaltning och den därmed sammanhängande bokföringen, medelsförvaltningen m.m.”⁹⁸ DepC ansåg i stället att om det behövdes en förstärkning i ledningsorganisationen i ett aktiebolag, kunde detta åstadkommas genom andra organisatoriska anordningar, eller genom att högre tjänstemän bemyndigades att företräda bolaget, eller betroddes med ett särskilt till tjänsteställningen knutet, till sin art eller ock lokalt begränsat verksamhetsområde.

För ekonomiska föreningar gäller enligt 6 kap. 3 § lagen (1987:667) motsvarande bestämmelser som för aktiebolag. En ekonomisk förening med många anställda är skyldig att utse en verkställande direktör. I övrigt får en verkställande direktör utses bara om det föreskrivs i föreningens stadgar. Endast en verkställande direktör får utses (prop. 1986/87:7 s. 105). En eller flera vice verkställande får utses som suppleant för verkställande direktören (prop. 1986/87:7 s. 105). Om en verkställande direktör utses, skall han eller hon ha hand om den löpande förvaltningen (6 kap. 6 §).

Försäkringsbolag skall ha en utsedd verkställande direktör som skall sköta den löpande förvaltningen, 6 kap. 3 § försäkringsrörelselagen (1982:713). En eller flera vice verkställande direktörer får utses att tjänstgöra i verkställande direktörens ställe.

Utländska företag som bedriver sin näringsverksamhet i Sverige genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning, dvs. en filial, skall ha en verkställande direktör som leder och är ansvarig för filialens verksamhet, 8 § lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. Vice verkställande direktör kan utses. För näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare skall det i stället finnas en föreståndare med ansvar för den här bedrivna verksamheten, 2 § andra stycket i den angivna lagen, se för utlänningens bedrivande av luftverksamhet också 7 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297).

Numera gäller för banker att bara en enda person skall utses till verkställande direktör för att ha hand om den löpande förvaltningen, se lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som i relevanta hänseenden hänvisar till aktiebolagslagen. För banker har emellertid tidigare gällt att dessa kunnat utse flera styrelseledamöter till verkställande direktörer med de uppdrag som styrelsen gav dem.

För banker har sålunda tidigare gällt följande.⁴ Styrelsen för banken skulle inom sig utse en verkställande direktör att under styrelsens inseende leda verksamheten i banken. Om det behövdes, fick flera verkställande direktörer utses

⁹⁷ Se härtill SOU 1941:9 s 307, 313 f.

⁹⁸ Prop 1944:5 s 291 f.

⁴ Se senast 7 kap. bankaktiebolagslagen (1987:618).

bland styrelseledamöterna och styrelsesuppleanterna. Styrelsen skulle även förordna styrelseledamot eller styrelsesuppleant att vara ställföreträdare för verkställande direktör. De inom styrelsen som var verkställande direktörer hade inte några särskilda på lagstiftning grundade befogenheter, men styrelsen fick uppdra åt verkställande direktör eller någon annan att ensam eller tillsammans med annan vidta sådana åtgärder som annars ankom på styrelsens egen prövning. Styrelsen skulle i en instruktion meddela föreskrifter om de befogenheter som tillkom verkställande direktör och andra delegater. Hade flera verkställande direktörer utsetts, skulle instruktionen ange hur ledningen av bankens verksamhet skulle fördelas mellan dem.

Som motivering för ordningen med flera verkställande direktörer, som härrör från äldre lagstiftning, anförde de sakkunniga som utformade lagförslaget följande (SOU 1952:2 s. 159):

Enligt AL liksom enligt FL gäller att styrelsen ej kan utse flera verkställande direktörer. Detsamma synes böra vara regel även för bankerna. Med hänsyn till olikheterna mellan aktiebolag och bankbolag kan emellertid i vissa fall vara lämpligt att uppdelade göromål, tillhörande den löpande förvaltningen i bank, på flera verkställande direktörer. Detta kan sålunda vara händelsen om en banks verksamhet är uppdelad på flera väsentligen fristående lokala förvaltningar. En sådan uppdelning tillämpas inom en av de större bankerna, vilken också sedan gammalt haft tre verkställande direktörer. Enligt bankens uppgift har denna organisation varit förenad med väsentliga fördelar, och ett sönderbrytande av den nuvarande organisationen skulle enligt bankens bedömning medföra en försvagning av dess kundservice och allmänna effektivitet. Vad sålunda nu gäller för en av bankerna kan i framtiden bli tillämpligt å flera av dem.

Vissa för ett bankbolag gemensamma angelägenheter exempelvis frågan om likviditeten och redovisningen, böra dock aldrig uppdelas på flera personer utan ansvaret härför främst vila på en enda person.

Det anförda har föranlett upptagande av bestämmelser dels i första stycket av förevarande paragraf, att flera verkställande direktörer må utses, ”där förhållandena så påkalla”, dels i tredje stycket, att om flera verkställande direktörer utsetts, instruktionen skall ange arbetsfördelningen mellan dem. En strikt fördelning av uppgifterna och därmed av ansvaret är oundgängligen nödvändig.

I den efterföljande propositionen betonade föredragande statsrådet särskilt ”nödvändigheten av att, vid tillsättande av flera verkställande direktörer, arbetsuppgifterna och därmed även ansvaret fördelas mellan dem på ett klart sätt” (prop. 1955:3 s. 189).

Skälet till att flera verkställande direktörer tilläts i banker var alltså främst att en bank – Skandinaviska banken, se Peter Westerlind, Banklagen av den 31 mars 1955 med kommentar utarbetad av Peter Westerlind, 1958, s. 261 not 1 – redan hade en sådan ordning. Samtidigt betonades som nämnts vikten av en strikt fördelning av uppgifterna och ansvaret.

Den finansiella krisen i början av 1990-talet gav anledning till en översyn av banklagstiftningen. Avsikten var bl.a. att samordna lagstiftningen med aktiebolagslagen och avskaffa särbestämmelser för bankerna. Bara mycket väl motiverade särbestämmelser skulle få vara kvar. (Prop. 1997/98:166 s. 54 f.) I fråga om bestämmelsen om flera verkställande direktörer i bankerna noterades att de bankaktiebolag som tidigare hade flera verkställande direktörer sedermera hade över-

givit den ordningen och att det vid tillfället endast var ett bankaktiebolag som hade flera verkställande direktörer. Det ansågs inte finnas skäl att behålla särbestämmelsen (prop. 1997/98:166 s. 114 f.).

De berörda bestämmelserna om att bara en enda verkställande direktör respektive föreståndare får utses hindrar delat ledarskap i den meningen att bara en enda person samtidigt kan vara verkställande direktör respektive föreståndare.

5.2.3 *Sammanfattning*

På den statliga sidan verkar det konsekvent finnas bestämmelser som innebär att det är en enda person som skall såsom högste ledare (myndighetschef eller liknande) svara för den löpande förvaltningen, åtminstone i administrativt hänseende. Dessa bestämmelser hindrar delat ledarskap i fråga om den aktuella ledaren. Bestämmelserna medverkar till tydlighet inom förvaltningen, bl.a. genom att det finns en enda person som kan besluta om allt och som man kan vända sig till, och kan förenkla ansvarsutkrävande. Bestämmelserna torde ha en statsrättslig bakgrund. Regeringen utser i dag normalt myndighetschefen men inte andra anställda vid myndigheten. Samtidigt får regeringen inte lägga sig i myndigheternas tillämpning av lag eller myndighetsutövning, 11 kap. 7 § regeringsformen. Bestämmelserna säkerställer att just den som regeringen genom sin utnämningssmakt utsett har alla nödvändiga befogenheter samtidigt som de tydliggör vem som är ytterst ansvarig inför regeringen.

För kommunerna och landstingen finns det däremot inga generella bestämmelser om att en enda person skall vara chef för t.ex. en förvaltning som i sig hindrar samledarskap. De bestämmelser om att en person skall svara för en speciell verksamhet som berörs i nästa avsnitt (avsnitt 5.3) innebär dock att det vid olika enheter inom kommunerna och landstingen ibland måste finnas en enda person som svarar för verksamheten vid enheten, t.ex. en verksamhetschef inom hälso- och sjukvården, en chefsöverläkare, en medicinskt ansvarig sjuksköterska eller en räddningschef. Dessa bestämmelser hindrar samledarskap i fråga om den aktuella funktionen.

Om det alls finns författningsbestämmelser om högste ledare för den löpande verksamheten i privata företag, verkar dessa i dag genomgående föreskriva att det är bara en enda person som skall eller får utses till högste ledare (verkställande direktör eller liknande). Sådana bestämmelser hindrar i så fall delat ledarskap i den meningen att bara en person kan utses till högste ledare. För t.ex. handelsbolag, kommanditbolag, stiftelser och ideella föreningar finns det inga författningsbestämmelser om högste ledare för den löpande verksamheten som hindrar samledarskap. När det finns sådana bestämmelser, innebär de normalt i dag att ledaren utgör ett bolagsorgan med i lagen angivna befogenheter, som bl.a. tredje man kan förlita sig på.

5.3 Bestämmelser om att en person skall svara för en speciell verksamhet

5.3.1 Verksamhetschef och medicinskt ansvarig sjuksköterska inom hälso- och sjukvården

Tidigare fanns det bestämmelser om att det i vissa fall inom hälso- och sjukvårdsverksamhet skulle finnas en läkare med specialistkompetens som svarade för den samlade ledningen av verksamheten, en chefsöverläkare. I samband med en översyn av tillsynen över hälso- och sjukvården i syfte att säkerställa en hög patientsäkerhet infördes det i stället ett generellt krav på att det inom all hälso- och sjukvård skall finnas någon som svarar för verksamheten, en verksamhetschef, 29 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), se också t.ex. SOSFS 1997:8 och förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården. Ansvaret för vissa ledningsuppgifter som är förknippade med myndighetsutövning skall dock fortfarande alltid utövas av en läkare med specialistkompetens, en chefsöverläkare. Bestämmelserna hindrar samledarskap i fråga om verksamhetschefen och chefsöverläkaren. Verksamhetschefen får dock uppdra åt sådana befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter (30 §). I fråga om det som sålunda får delegeras hindras alltså inte samledarskap.

I förarbetena till den reformen anfördes bl.a. (prop. 1995/96:176 s. 57):

För att hälso- och sjukvården skall kunna kontrolleras på ett effektivt sätt krävs det att ledningsfunktionen inom verksamheten är tydlig. Det krävs såväl av patienter, anhöriga och personal som av tillsynsmyndighet att det finns en person som dessa kan vända sig till rörande frågor kring verksamheten. En verksamhetschef skall därför bl.a. ansvara för den löpande verksamheten och upprätthålla och bevaka att hälso- och sjukvårdsverksamheten tillgodoser hög patientsäkerhet, god kvalitet av vården och främjar kostnadseffektivitet inom det verksamhetsområde som bestämts.

[...]

Verksamhetschefen skall alltid ha det samlade ansvaret för verksamheten, men kan och bör i vissa fall uppdra åt annan enskilda uppgifter mot bakgrund av sin kompetens. Naturligtvis kan verksamhetschefen inte gå in i enskilda patientärenden om denne inte har den erforderliga medicinska, omvårdnads eller psykologiska kompetensen.

Kravet på att en enda person skall svara för hälso- och sjukvårdsverksamhet är föranlett av att det skall vara tydligt var det samlade ansvaret för verksamheten ligger i syfte att uppnå en hög patientsäkerhet och god vårdkvalitet.

I t.ex. ett landsting, som ju bedriver mycket hälso- och sjukvård, finns det givetvis flera verksamhetschefer som ansvarar var och en för sin hälso- och sjukvårdsverksamhet, definierad på det sätt landstinget funnit ändamålsenligt. Men för det som definierats som en (enda) verksamhet måste det alltså finnas en (enda) verksamhetschef.

I kommunernas hälso- och sjukvård skall det vidare finnas en sjuksköterska som har det medicinska ansvaret för verksamheten, en medicinskt ansvarig sjuksköterska. Den medicinskt ansvariga sjuksköterskan skall finnas inom det verksamhetsområde som kommunen bestämmer (jämför det som nyss sagts ovan om

landsting). Den medicinskt ansvariga sjuksköterskans uppgifter anges i bl.a. 24 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 2 kap. 5 § förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, se också SOSFS 1997:10. Bestämmelserna hindrar samledarskap i fråga om den medicinskt ansvariga sjuksköterskan.

5.3.2 *Räddningstjänst*

Inom en kommuns räddningstjänst skall det finnas en räddningschef som ansvarar för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad, 3 kap. 16 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Bestämmelserna hindrar samledarskap i fråga om räddningschefen. Räddningschefen är också räddningsledare vid en räddningsinsats, men han eller hon får utse någon annan att vara räddningsledare.

5.3.3 *Föreståndare för viss verksamhet*

När *tillståndspliktig hotell- och pensionatrörelse* bedrivs av ett företag skall det enligt 3 § lagen (1966:742) om hotell- och pensionatrörelse finnas en föreståndare för rörelsen som ansvarar för att rörelsen utövas enligt föreskrifterna i lagen.

En *trafikskola* skall ha en trafikskolechef, som svarar för att skolan drivs lagligt, 3 § lagen (1998:493) om trafikskolor.

För att ett *bevakningsföretag* skall få tillstånd att bedriva verksamhet krävs det att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten, 3 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

För verksamhet med *yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg* som bedrivs av en juridisk person krävs det att det för verksamheten finns en föreståndare, 2 § lagen (1979:357) om yrkesmässig försäljning av dyrkverktyg. Motsvarande gäller vid *larminstallationsverksamhet*, 2 § lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

För *tillståndspliktig verksamhet med försöksdjur* gäller att det skall finnas en föreståndare som ansvarar för verksamheten och att denna bedrivs lagligt, 20 § djurskyddslagen (1988:534).

I vissa fall skall det vid *gruvverksamhet* finnas en utsedd gruvföreståndare som ansvarar för att verksamheten bedrivs lagligt, 12 kap. 2 § minerallagen (1991:45).

För varje *tillståndspliktigt lotteri* som anordnas av en juridisk person skall det finnas en föreståndare, 13 § lotterilag (1994:1000).

De angivna bestämmelserna hindrar samledarskap i fråga om de angivna föreståndarskapen. Det bör nämnas att när det gäller *tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga och explosiva varor*, kan det dock finnas en eller flera föreståndare för verksamheten, 36 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Här synes bestämmelserna således inte hindra samledarskap.

5.3.4 *Skola*

Inom den kommunala skolan gäller numera att det för ledningen av utbildningen i skolorna skall finnas ”rektorer”, 2 kap. 2 § skollagen (1985:1100). Läser man bara lagtexten verkar den bestämmelsen således inte hindra samledarskap. Av vad departementschefen anger i förarbetena verkar dock framgå att tanken varit att varje rektor skall ha sitt eget ansvarsområde (prop. 1990/91:18 s. 35, 36 och 37):

Enligt min uppfattning är det ofrånkomligt att det finns en ansvarig skolledare som – självfallet under det ansvariga politiska organet – svarar för den dagliga ledningen av utbildningen i skolan och därvid ser till att bestämmelserna om utbildningen uppfylls. [...] Utöver detta behöver någon svara för beslut i vissa frågor som för de enskilda eleverna är av mer ingripande natur.

[...]

[...] Rättssäkerheten kräver här dels att beslutanderätten läggs på en rimlig nivå, dels att det är fullständigt klart vem som skall fatta besluten och därmed ansvara för dem. [...]

Både för kvalitetens upprätthållande och för rättssäkerheten är det således viktigt att det står klart vem som bär ansvaret för vissa avgöranden. Ett system med någon typ av kollektivt ansvar är inte tillfyllest för att garantera de intressen som jag nu vill värna. Ansvaret skall därför läggas på en bestämd tjänsteman. [...]

[...]

Jag vill betona att föreskriften om att det skall finnas rektorer inte innebär ett försök att styra kommunerna när de skall utforma sin ledningsorganisation. Den enda begränsningen som jag anser är nödvändig är att det skall finnas en rektor med ett ansvarsområde som inte får göras så stort att han eller hon inte kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.

Sameskolstyrelsens kansli skall ledas av en skolchef, 2 kap. 6 § förordningen (1995:205), vilket innebär att samledarskap är uteslutet i vart fall beträffande den skolchefen.

5.3.5 *Arbetsmiljöarbetet*

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Arbetsgivaren skall i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Arbetsgivaren skall vidare se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet. (3 kap. 2 a §.)

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) skall arbetsgivaren fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (6 §). Arbetsgivaren skall se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter

och resurser som behövs. I Arbetsmiljöverkets allmänna råd till dessa bestämmelser anges:

Uppgifterna behöver fördelas på bestämda personer eller befattningar. Det är viktigt att en uppgift inte faller mellan stolar, glöms bort eller att samma uppgift läggs på flera personer. Det är också viktigt att bestämma vad som skall gälla till exempel vid sjukfrånvaro och semester. Uppgifterna bör beskrivas så tydligt som möjligt, särskilt när verksamheten är rörlig eller bedrivs på olika platser. Det bör vid varje tillfälle stå klart för alla berörda arbetstagare vem som skall göra vad i arbetsmiljöarbetet.

Jag kan inte se att bestämmelserna i arbetsmiljölagen eller Arbetsmiljöverkets föreskrifter skulle hindra ett samledarskap i fråga om arbetsmiljöarbetet. De aktuella skyldigheterna enligt arbetsmiljölagen avser arbetsgivaren, dvs. som regel en myndighet eller ett aktiebolag eller annat företag, och Arbetsmiljöverkets föreskrifter nämner uttryckligen det fallet att flera chefer eller arbetsledare får uppgifter inom arbetsmiljöarbetet.

Bara i Arbetsmiljöverkets allmänna råd talas det om att samma uppgift läggs på flera personer, i andra meningen i citatet ovan. Språkligt sett innebär det verket skrivit att det ”är viktigt [...] att samma uppgift läggs på flera personer”, men det får anses uppenbart att verket avsett att uttrycka raka motsatsen, dvs. att det är viktigt att samma uppgift inte läggs på flera personer. Rådet att det är viktigt att samma uppgift inte läggs på flera personer återkommer inte direkt i Arbetsmiljöverkets informationsskrift om uppgiftsfördelning i det systematiska arbetsmiljöarbetet (skrift H385, 2004).

Det verket angivit i råden om att det vid varje tillfälle bör stå klart vem som skall göra vad i arbetsmiljöarbetet synes inte vara oförenligt med ett samledarskap, där det ju står klart att alla samledare har precis samma arbetsuppgifter. Ett skyddsombud kan t.ex. med giltig verkan ta kontakt med vem som helst av samledarna och behöver alltså inte kontakta alla samledarna. Varje samledare har också rätt och möjlighet att själv fatta nödvändiga beslut och vidta nödvändiga åtgärder utan att vara tvungen rättsligt att först samråda med de andra samledarna. En annan sak är att det på det sätt som angetts i avsnitt 4 vid utkrävande av ansvar och sanktioner för brott mot arbetsmiljöreglerna kan ha betydelse om ett samledarskap har lett till en oklar situation.

För tydlighets skull bör nämnas att bestämmelserna i lagen och föreskrifterna är bindande, medan det som anges i de allmänna råden är just oförbindande råd. Så här skriver Arbetsmiljöverket självt om den ställning de allmänna råden har:

Allmänna råd har en annan juridisk status än föreskrifter. De är inte tvingande, utan deras funktion är att förtydliga innebörden i föreskrifterna (till exempel upplysa om lämpliga sätt att uppfylla kraven eller visa exempel på praktiska lösningar och förfaringsätt) och att ge rekommendationer, bakgrundsinformation och hänvisningar.

Kan man genom ett väl fungerande samledarskap uppfylla det som följer av arbetsmiljölagen och anknytande föreskrifter, är de allmänna råden om hur uppgiftsfördelningen bör ske alltså inte tvingande eller bindande.

5.3.6 *Sammanfattning*

Det förefaller svårt att se någon riktigt konsekvent linje i fråga om för vilka verksamheter det skall finnas en enda ansvarig. När det av något skäl ansetts särskilt viktigt att en viss verksamhet fungerar bra eller i enlighet med lagstiftningen, har det föreskrivits att en enda person skall svara för verksamheten. Därmed vet tillsynsorgan och andra intressenter, såsom patienter i hälso- och sjukvården, vart man kan vända sig och vem som är ansvarig. Sådana bestämmelser om att en enda person skall svara för en viss verksamhet hindrar samledarskap. I vissa fall, t.ex. beträffande verksamhetschef inom hälso- och sjukvården, finns det också bestämmelser om att enskilda ledningsuppgifter får delegeras. I dessa fall går det bra med samledarskap i fråga om det som får delegeras.

Jag kan inte se att det i lagstiftningen finns något direkt hinder mot samledarskap i fråga om uppgifter inom arbetsmiljöarbetet, jämför dock vad som anges i avsnitt 4 om ansvar och sanktioner för den händelse ett samledarskap skulle leda till en oklar situation som medför att arbetsmiljöreglerna inte följts.

5.4 **Bestämmelser om beslutsfattande i offentlig sektor**

5.4.1 *Inledning*

Det har framkommit att författningsbestämmelser om beslutsfattande i offentlig sektor ofta ansetts utgöra ett hinder mot samledarskap. För den privata sektorn finns det normalt inga författningsbestämmelser just om hur beslutsfattandet skall gå till som påverkar frågan om samledarskap.

I detta avsnitt berörs de generella regler om beslutsfattande som finns i lagstiftningen för den offentliga sektorn.

5.4.2 *Mycket är faktiskt handlande och inte ärendehandläggning*

De generella regler om beslutsfattande som finns i förvaltningslagen (1986:223), verksförordningen (1995:1322) och kommunallagen (1991:900) gäller handläggning av och beslut i "ärenden". Inom offentlig sektor förekommer emellertid många avgöranden och åtgärder som inte avser "ärenden" och som därför inte berörs av de nämnda generella reglerna om i vart fall delegering av beslutsfattande (jämför Johan Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, 2000 s. 137 ff.). I propositionen med förslag till ny kommunallag anges t.ex. följande (prop. 1990/91:117 s. 204, jämför prop. 1971: 30 s. 315 f.):

Med beslut i delegeringsbestämmelserna [i 6 kap. 33 och 34 §§ kommunallagen] avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats en-

ligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet. Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t.ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

Man talar ibland om s.k. faktiskt handlande till skillnad från ärendehandläggning. I propositionen med förslag till ny förvaltningslag nämns som exempel på faktiskt handlande ”verksamhet av typen köra buss, dirigera trafiken, släcka bränder, hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter osv.” (prop. 1985/86:80 s. 58).

Det är inte helt klarlagt vad som avses med begreppet ”ärende” i olika författningar. Det som avser myndighetsutövning mot enskilda, dvs. där det offentliga utövar sin offentliga makt i förhållande till enskilda, torde dock som regel avse ett ”ärende”.

Mycket av det en ledare (chef) sysslar med i dag torde avse sådant faktiskt handlande. Det kan gälla att bestämma om vad som skall utföras i den dagliga verksamheten, hur det skall ske och vem som skall utföra det. Att t.ex. inom barnomsorgen bestämma sig för att en viss dag genomföra en viss aktivitet med barnen på visst sätt innebär t.ex. inte sådant beslutsfattande som berörs av de nämnda reglerna. Att flera samledare gemensamt bestämmer om sådant hindras alltså inte av de generella reglerna om beslutsfattande.

5.4.3 *Författningsbestämmelser om ärendehandläggning*

För *myndigheterna under regeringen* gäller normalt verksförordningen (1995:1322), se 1 §. Den förordningen har nyligen setts över, och en utredning har lämnat förslag till en myndighetsförordning avsedd att ersätta verksförordningen (SOU 2004:23). I de avseenden som har betydelse i detta avsnitt föreslås dock inte några ändringar i sak av betydelse.

Av verksförordningen framgår det att en myndighet leds av en chef (3 §) och att denne skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av myndighetens styrelse eller dess personalansvarsnämnd (21 § första stycket). Om sådana ärenden inte behöver avgöras av chefen, får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen för myndigheten eller i särskilda beslut. (21 § andra stycket.) Huvudregeln är att ärendena skall avgöras efter föredragning

(24 §). För varje beslut skall det finnas en handling som utvisar bl.a. vem som har fattat beslutet (31 §).

Myndighetschefen kan alltså i arbetsordningen eller i särskilda beslut delegera sin beslutanderätt till någon annan tjänsteman. Så sker i praktiken mycket ofta. Sker delegationen genom arbetsordningen, som innehåller bestämmelser om myndighetens organisation och formerna för dess verksamhet (18 §), torde det vanligaste vara att delegation sker inte till en namngiven person utan till den som vid varje tillfälle innehar en viss befattning (t.ex. som ekonomidirektör) eller upprätthåller en viss funktion (t.ex. som vakthavande polisbefäl), jämför SOU 2004:23 s. 273.

Några formella begränsningar för till hur många olika personer myndighetschefen kan delegera sin beslutanderätt finns inte. Myndighetschefen kan bestämma under vilka förutsättningar delegationen skall gälla, t.ex. att den gäller bara ärenden av enklare beskaffenhet eller ärenden avseende ett värde upp till ett visst högsta belopp.

För *den kommunala nämndorganisationen* gäller bestämmelserna i 6 kap. kommunallagen (1991:900) om delegering av ärenden inom en nämnd. Det framgår av 6 kap. 33 § att en nämnd ”får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden”, dock inte i vissa särskilt angivna ärendeslag. När det gäller anställda kan nämnden välja att delegera till en förvaltningschef eller till någon annan anställd hos kommunen. Väljer nämnden att med stöd av bestämmelsen delegera till just en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället (6 kap. 37 §), dvs. vidaredelegera. En nämnd får uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras (se t.ex. prop. 1990/91:117 s. 206).

Det står klart att man vid utformningen av de nämnda bestämmelserna, och även av andra bestämmelser, för myndigheterna under regeringen och för de kommunala nämnderna inte föreställt sig annat än att delegation till anställda skall ske på sådant sätt att varje beslut fattas av en enda anställd och att delegation till anställda i förening således inte varit avsedd (se för det kommunala området SOU 1977:39 s. 103 f.).

Det intrycket förstärks när man även beaktar de allmänna bestämmelserna om kommunala och statliga förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden i förvaltningslagen (1986:223). I den lagen finns det nämligen allmänna bestämmelser om den situationen att ett beslut fattas av flera gemensamt (18 och 19 §§). Dessa bestämmelser – om omröstning i 18 § – förutsätter bl.a. att det i den situationen alltid finns en ordförande, som bl.a. vid lika röstetal har utslagsröst. Någon mekanism för hur flera anställda på lika fot, dvs. utan att någon av dem är ordförande, skulle kunna fatta beslut gemensamt finns inte i förvaltningslagen. Det talar i sig för att det inte är tillåtet att delegera beslutanderätt på ett sådant sätt. I förarbetena till förvaltningslagen angav departementschefen vidare följande om det fallet att anställda gemensamt fattar beslut (prop. 1985/86:80 s. 29 f.):

I det stora flertalet förvaltningsärenden beslutar en enda person på myndighetens vägnar. Men det förekommer också i många fall att beslutet fattas av flera personer gemensamt. Det beslutande organet är då vanligen en lekmanastyrelse eller lekmananämnd.

Tidigare förekom det på många områden att förvaltningsbeslut fattades av en tjänstemannastyrelse. Dessa s.k. kollegier har numera försvunnit utom på några få områden. De finns fortfarande kvar inom utbildningsväsendet och i administrativa ärenden hos domstolarna. Det finns också hos en del andra myndigheter särskilda disciplinnämnder som beslutar på myndighetens vägnar i vissa personaladministrativa ärenden och som består av enbart tjänstemän.

Mycket vanligt är att tjänstemän medverkar vid ett beslut på annat sätt än som beslutsfattare, t.ex. som föredragande, som chef för en berörd enhet inom myndigheten eller som särskilt tillkallad rådgivare.

För *myndigheter under riksdagen* gäller inte verksförordningen, utan riksdagen brukar stifta en särskild lag för varje myndighet. Kollektivt beslutsfattande av tjänstemän har på senare tid införts inom ett par myndigheter under riksdagen, Riksbanken (prop. 1997/98:40) och Riksrevisionen (prop. 2001/02:190 s. 116 ff.), se närmare avsnitt 5.2.1.

5.4.4 *Sammanfattning*

De genomgångna bestämmelserna om delegation av beslutanderätt kan inte antas lämna något i praktiken användbart utrymme för att delegera beslutanderätt avseende ärendehandläggning på ett sådant sätt att flera samledare skall på lika fot gemensamt fatta beslut. Bestämmelserna torde ha införts för att åstadkomma tydlighet inom förvaltningen och för att förenkla ansvarsutkrävande.

Mycket av det en ledare (chef) sysslar med i dag torde dock avse sådant faktiskt handlande som inte berörs av de genomgångna bestämmelserna om beslutsfattande i ärenden. I sådana frågor går det alltså att utan hinder av de nämnda bestämmelserna inrätta ett ”äkta” samledarskap.

6 Strategier för att genomföra samledarskap

6.1 **Inledning**

I detta avslutande avsnitt finns det en sammanfattande genomgång av strategier man kan använda för att genomföra samledarskap trots de juridiska hinder som uppmärksammats i tidigare avsnitt.

Först berörs normer som följer av avtal (avsnitt 6.2), vilket behandlats bakgrundsvi i avsnitt 3. Därefter tas frågorna om ansvar och sanktioner upp (avsnitt 6.3), vilket behandlats bakgrundsvi i avsnitt 4. Sedan följer ett avsnitt om bestämmelser om att det skall finnas en enda ledare för en organisation respektive en viss verksamhet (avsnitt 6.4), vilket anknyter till det som gått genom i avsnitt 5.2 respektive avsnitt 5.3. Härnäst kommer ett avsnitt om beslutsfattande i ärenden inom offentlig sektor (avsnitt 6.5), vilket anknyter till det som gått genom i

avsnitt 5.4. Sist finns det ett avsnitt med en kort avslutande sammanfattning (avsnitt 6.6).

6.2 Normer som följer av avtal

Bestämmelser som finns i avtal eller i av arbetsgivaren ensidigt utfärdade instruktioner kan innebära hinder mot samledarskap (se avsnitt 3). Dessa bestämmelser kan emellertid de berörda (avtalsparterna respektive den som utfärdat instruktionen) normalt ändra på så att ett samledarskap inte hindras. När man väl identifierat vilka bestämmelser i avtal eller instruktioner som hindrar eller försvårar samledarskap, kan man alltså verka för att avtalsparterna enas om att ändra bestämmelserna eller för att arbetsgivaren ändrar en ensidigt utfärdad instruktion.

6.3 Möjlighet till ansvarsutkrävande och risk för sanktioner

I avsnitt 4 har det beskrivits hur vad som gäller i fråga om juridiskt ansvar i form av sanktioner kan sägas i praktiken motverka samledarskap. Det är dock fullt tillåtet att utse flera samledare som gemensamt har att se till att lagstiftningen uppfylls. Och så länge samledarskapet fungerar och lagstiftningen uppfylls uppkommer inte frågan om juridiskt ansvar i form av sanktioner.

Jag kan därför inte här se någon annan lösning än att försöka övertyga den som har möjlighet att delegera ett ansvar om att ett samledarskap kommer att fungera (minst) lika bra som en ensam ledare. Avsikten med att införa ett samledarskap är ju i grunden att varje ledare skall få bättre förutsättningar för att i praktiken kunna ta sitt ansvar.

6.4 När det skall finnas en enda ledare för en organisation eller en viss verksamhet

När det finns författningsbestämmelser om att det skall finnas en enda högste organisationsledare (sådana bestämmelser som avses i avsnitt 5.2) eller verksamhetsledare (sådana bestämmelser som avses i avsnitt 5.3), är samledarskap uteslutet beträffande just den befattningen. Inom större organisationer finns det dock normalt många ledare som inte direkt berörs av sådana bestämmelser. Den högste ledaren har nämligen i större organisationer normalt delegerat till underställd personal stora delar av bestämmanderätten. Även en verksamhetsledare kan ofta delegera olika uppgifter till annan personal. I fråga om det som sålunda kan delegeras hindrar författningsbestämmelserna inte samledarskap.

Även när det för en organisation gäller sådana författningsbestämmelser om vissa ledare (myndighetschef, verkställande direktör, verksamhetschef, föreståndare osv.) som innebär att bara en enda person kan var just sådan ledare, finns det således ett betydande utrymme för samledarskap i fråga om andra ledare inom organisationen. Det kan t.ex. gälla avdelningschefer eller gruppchefer. Det är

bara beträffande just de ledare som avses i bestämmelserna som samledarskap är uteslutet. I den utsträckning det jämte de ledare som avses i bestämmelserna i dag finns andra ledare med vissa befogenheter utgör alltså bestämmelserna inte något hinder mot samledarskap i fråga om dessa ledarskap och befogenheter.

6.5 Vid beslut i ärenden i offentlig sektor

I fråga om beslut i ärenden i offentlig sektor går det bra att ha ett delat ledarskap i den meningen att varje ledare får delegation att besluta i en särskild typ av ärenden. Bestämmelserna om delegation av beslutanderätt hindrar vidare inte att samledarna samråder med varandra i syfte att uppnå konsensus om vilket beslut som skall fattas av en av dem i ett visst ärende. Men bestämmelserna om delegation av beslutanderätt lämnar också enligt min mening utrymme för andra möjligheter till vad som i praktiken är ett gemensamt beslutsfattande.

Bestämmelserna om delegation av beslutanderätt hindrar för det första inte att flera anställda får delegation att besluta i samma slags ärenden. Det är tvärtom vanligt att så sker. Alla socialsekreterare vid ett socialkontor kan t.ex. ha fått delegation att besluta i socialbidragsärenden av viss typ. Vid delegation till den som innehar en viss befattning eller upprätthåller en viss funktion är det också vanligt att flera personer samtidigt har samma befattning eller funktion och därmed får samma beslutanderätt. Samledarna kan alltså ges exakt samma delegation.

För det andra hindrar inte bestämmelserna om delegation av beslutanderätt att det för delegationen ställs upp villkor eller förutsättningar (se t.ex. Johan Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, 2000 s. 257 ff. och Fritz Kaijser & Curt Riberdahl, Kommunallagarna II, 1983 s. 492). Av t.ex. 6 kap. 38 § kommunallagen framgår det uttryckligen att en kommunal nämnd får föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet, och av förarbetena till den bestämmelsen framgår det att en nämnd även i övrigt får uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras (prop. 1990/91:117 s. 206, jämför prop. 1986/87:91 s. 62 och SOU 1977:39 s. 103). Det finns som jag ser det inget som hindrar att delegationen till en anställd kan avse t.ex. rätt att fatta beslut i vissa ärenden bara under förutsättning att en eller flera andra anställda tillstyrkt beslutet. Samledarna kan alltså ges exakt samma delegation med villkor att varje samledare får fatta beslut bara om de andra samledarna har tillstyrkt det. Är alla samledare ense om ett beslut, kan vem som helst av dem fatta beslutet. Det står klart att den samledare som formellt fattat beslutet har det juridiska ansvaret för det. Det är troligt att juridiskt ansvar avseende beslutet även kan utkrävas av de samledare som tillstyrkt det (jämför t.ex. Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete – Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun, Andra upplagan 2004, s. 119 f. och SvJT 1976 s. 66–69 och 382–388). Kan samledarna å andra sidan inte enas om ett beslut i ett visst ärende har ingen av dem beslutanderätt, utan beslutanderätten återgår till den som lämnat delegationen. Med hänsyn till att lagstiftaren uttryckligen i lag angett att delegationen till en anställd får villkoras av att någon annan

tillstyrkt beslutet och det samtidigt förklarats att även andra villkor får uppställas vid delegation, kan jag inte se att en delegation på det beskrivna sättet skulle innebära ett kringgående av kommunallagen eller annan lag.

På det beskrivna sättet kan man åstadkomma vad som i praktiken är ett gemensamt beslutsfattande för samledarna även i fråga om ärenden.

Det finns givetvis inte något som hindrar att man tillämpar olika mellanformer av gemensamt ledarskap. Man kan t.ex. låta varje ledare utan tillstyrkan av de andra fatta beslut av rutinkaraktär, definierat på lämpligt sätt, medan det beskrivna gemensamma beslutsfattandet reserveras för viktigare beslut, likaledes definierat på lämpligt sätt.

6.6 Avslutande sammanfattning

Som har framgått av genomgången i denna rapport finns det ett avsevärt utrymme för samledarskap. Det finns inte särskilt många författningsbestämmelser som utgör ett absolut hinder mot samledarskap. De absolut hindrande författningsbestämmelser som finns hindrar som regel bara samledarskap i fråga om den högste ledaren i organisationen och i fråga om författningsreglerade ledarskap för en viss verksamhet inom en organisation. I fråga om andra ledarskap inom en organisation, t.ex. avdelnings- och enhetschefer, finns det inga absoluta juridiska hinder mot samledarskap.

Bestämmelserna om beslutsfattande i ärenden i offentlig sektor kan man hantera så att man kan åstadkomma vad som i praktiken är ett gemensamt beslutsfattande för samledarna.

Bestämmelser i avtal och ensidigt utfärdade instruktioner kan man normalt ändra så att de inte hindrar samledarskap. Det innebär givetvis ett visst besvär att ändra sådana bestämmelser, och kommer avtalsparterna inte överens, kan det innebära ett hinder mot en ändring.

Det som gäller om juridiskt ansvar i form av sanktioner innebär inte något absolut hinder mot samledarskap.

Det går dock inte att komma ifrån att samledarskap innebär risker för otydlighet och oklara ansvarsförhållanden som inte finns när en enda person är ledare. Det är förmodligen bl.a. detta förhållande som ligger bakom de absoluta hinder mot samledarskap som trots allt finns i lagstiftningen. Men där det inte finns något absolut hinder, bestämmer organisationen själv vilken ökad risk som kan accepteras för att införa ett samledarskap med de fördelar detta kan ha. Organisationen bestämmer också själv vilket besvär i form av t.ex. ändring av delegationsordningar, avtal och instruktioner den är villig att ta på sig för att genomföra ett samledarskap. Frågan om vilken risk och vilket besvär en organisation är beredd att acceptera för att genomföra samledarskap avgörs snarast mot bakgrund av andra argument än juridiska. Det finns i vart fall inte särskilt många bärkraftiga renodlat juridiska argument mot samledarskap.

Bilaga 1. Förteckning över vad som publicerats inom Arbetslivsinstitutets projekt om delat ledarskap

En forskargrupp på Arbetslivsinstitutet studerar sedan några år tillbaka fenomenet delat chefs- och ledarskap. Forskargruppen har för närvarande även medel från Vinnova för att fortsätta detta arbete (www.ali.se) och samarbetar med Stockholms stad i Kompetensfondens satsning på förnyelse av arbetsformer för chefer. Projektledare är Marianne Döös (mdoos@ali.se), övriga forskare är Tomas Backström, Marika Hanson, Åsa Hemborg och Lena Wilhelmson.

Följande publikationer har hittills producerats:

1. Döös, M., Wilhelmson, L., & Hemborg, Å. (2003). Delat ledarskap som möjlighet. I L. Wilhelmson (Red.), *Förnyelse på svenska arbetsplatser. Balansakter och utvecklingsdynamik* (s. 182-211). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Detta är ett kapitel i en antologi som redovisar resultaten från en studie av fyra framgångsrika delande samledarpar. Boken kan köpas från institutets förlag: forlag@ali.se eller via institutets hemsida www.ali.se.

2. Döös, M., & Wilhelmson, L. (2003). Delat ledarskap - en trend i vardande? I C. von Otter (Red.), *Ute och inne i svenskt arbetsliv - forskare analyserar och spekulerar om trender i framtidens arbete. Arbetsliv i omvandling nr 2003:8* (sid. 323-344). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

I detta kapitel finns en trendspaning om delat ledarskap, man kan bl a konstatera att kunskapsläget är bristfälligt, men också att det finns tillräckligt med lyckade exempel för att veta att det kan fungera.

Antologin kan köpas från institutets förlag eller laddas ner från institutets hemsida (det går även att ladda ner enstaka kapitel). Gå in under Publikationer och där vidare till serien Arbetsliv i omvandling. Både 1an och 2an finns att låna från Arbetslivsbiblioteket (www.ali.se), som kan nås via hemsidan.

3. Döös, M., Wilhelmson, L., & Hemborg, Å. (2003). Smittande makt - samledarskap som påverkansprocess. *Ledmotiv nr 3/2003*. Tidskrift som ges ut av CASL vid Handelshögskolan.

I denna lilla artikel funderar vi över makt, påverkan och delat ledarskap. Ledmotivs skrifter kan man få via www.casl.se. Arbetslivsbiblioteket kan kopiera och skicka själva artikeln mot avgift.

4. Döös, M., & Wilhelmson, L. (2004). Två på chefsstolen - om delat ledarskap. *Chefer & Ledare i vården*, 36(2), 4-9.

Detta är en populärvetenskaplig summering av nr 2.

Bilaga 2. Ett exempel på indelning av delat ledarskap i olika former

Utdrag ur planerad rapport om förekomsten av delat ledarskap i svenskt arbetsliv

Former av delat ledarskap. Nedan redogörs för innebörden av de benämningar som används i rapporten för olika varianter av delat ledarskap. Som framgår sker en stegvis precisering som kan liknas vid en tratt, i början inräknas mycket och längre ner ställs alltmer precisa krav på vad delat ledarskap ska anses vara.

1. Delar på något sätt: delar ledarskap med någon eller några andra – formellt eller i praktiken – men utan formellt beslut. Att man delar *på något sätt* är det uttryck som valts för att benämna den minst specificerade nivån av delat ledarskap. Den omfattar alla som anger att de i någon form delar ledarskap (dvs. antingen de delar genom formellt beslut eller som ett informellt ansvarstagande). Att dela på något sätt är därmed den översta nivån i tratten och utgörs av en sammanslagning av 2a och 2b.

2a. Delar formellt på chefsposition: formellt beslut om att två (eller flera) chefer delar samma chefsposition och därmed tillsammans har det övergripande ansvaret för verksamheten eller enheten. Delgrupp av 1.

2b. Delar (enbart) i praktiken, dvs. Delar informellt: inget formellt beslut om att dela chefsposition, men delar i praktiken ändå på ansvaret för sina chefsuppgifter med någon eller några andra. I rapporten används omväxlande i praktiken resp. enbart i praktiken för detta slags delande. Delgrupp av 1.

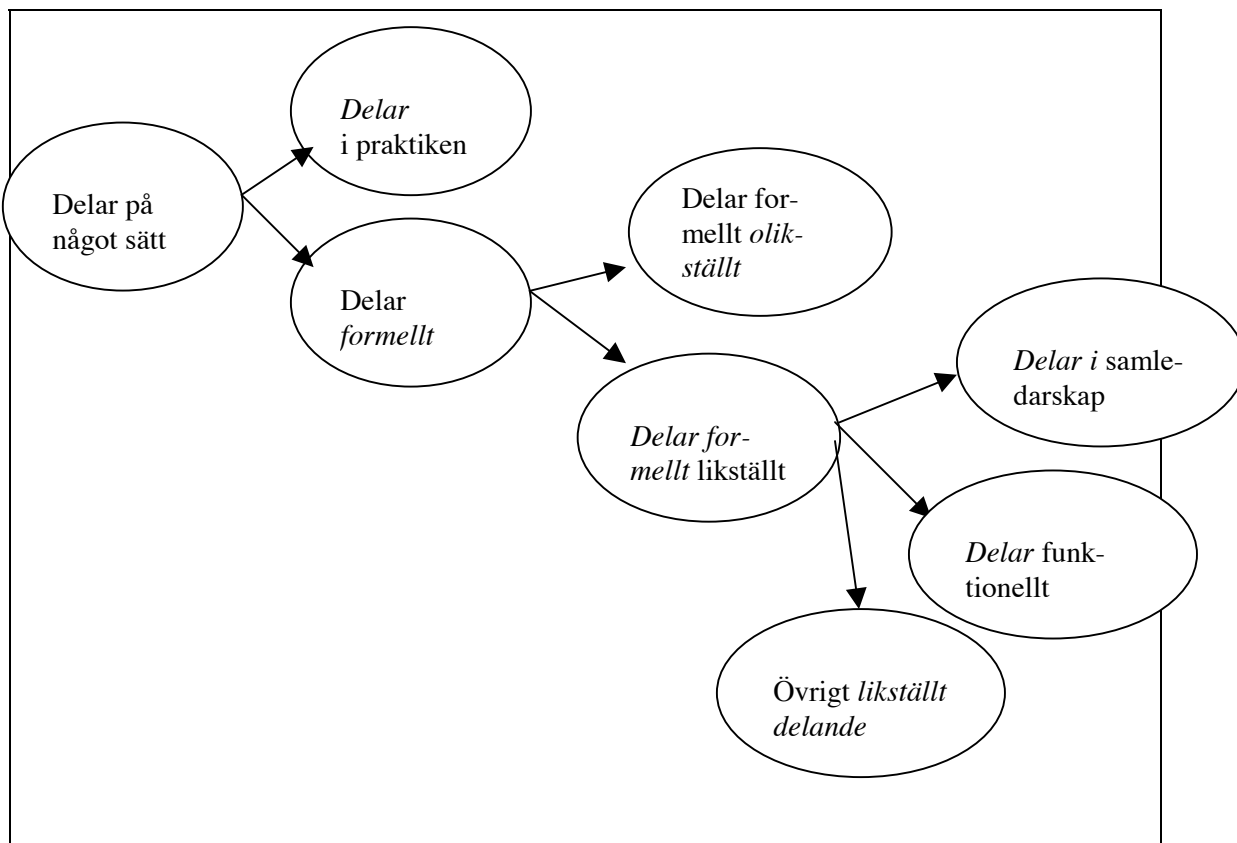
3a. Delar formellt olikställt: delar formellt samma chefsposition, antingen som underställd (biträdande, ställföreträdande, vice etc.) eller som överordnad chef till den man delar med. Delgrupp av 2a.

3b. Delar formellt likställt: delar formellt samma chefsposition med någon annan på likställd nivå, dvs. det finns inte någon formell rangordning cheferna emellan. Delgrupp av 2a.

4a. Samledarskap: delar formellt samma chefsposition med någon annan på likställd nivå (dvs. det finns inte någon formell rangordning cheferna emellan), har underansvar och alla typer av arbetsuppgifter både formellt och i den praktiska vardagen helt eller i huvudsak *gemensamma*, samt innehar varsin tjänst. Delgrupp av 3b.

4b. Delar funktionellt: delar formellt samma chefsposition med någon annan på likställd nivå (dvs. det finns inte någon formell rangordning cheferna emellan), har underansvar och arbetsuppgifter både formellt och i den praktiska vardagen i huvudsak *uppdelade*, samt innehar varsin tjänst. Delgrupp av 3b.

4c. Övrigt likställt delande: övriga som formellt delar samma chefsposition med någon annan på likställd nivå (dvs. det finns inte någon formell rangordning cheferna emellan), t.ex. fall där den formella uppdelningen inte gäller i hur man gör i praktiken.



Figur 1. Former av delat ledarskap

Källa: Döös, Hanson, Backström, Wilhelmson & Hemborg (manus för publicering i serien Arbetsliv i omvandling, Arbetslivsinstitutet). *Delat ledarskap i svenskt arbetsliv – kartläggning av förekomst och chefers inställning.*