



Att vara kommundirektör i en liten kommun Himmel och helvete

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 4 |
| 1.1 | Bakgrund och metod..... | 4 |
| 1.2 | Syfte, mål och disposition | 5 |
| 2 | Rollen som kommundirektör i mindre kommuner..... | 5 |
| 2.1 | Förutsättningar att verka i rollen | 5 |
| 2.1.1 | Litenheten och närheten..... | 6 |
| 2.1.2 | Relationen till politikerna..... | 6 |
| 2.1.3 | Förvaltningsorganisationen | 7 |
| 2.1.4 | Kommunens geografi | 7 |
| 2.2 | De främsta utmaningarna | 7 |
| 2.2.1 | De ekonomiska utmaningarna..... | 8 |
| 2.2.2 | Kompetensförsörjningen..... | 9 |
| 2.2.3 | Att säkerställa ett ändamålsenligt ledarskap..... | 10 |
| 2.2.4 | Att uppfylla lagkraven | 10 |
| 2.2.5 | Tiden, som inte räcker till..... | 11 |
| 2.2.6 | Statens likabehandling av kommunerna är problematisk..... | 12 |
| 2.3 | De främsta utvecklingsbehoven i rollen..... | 12 |
| 2.3.1 | Att arbeta med långsiktiga strategiska frågor..... | 13 |
| 2.3.2 | "Steal with pride" och nätverkande..... | 13 |
| 2.4 | De viktigaste lösningarna för att förbättra förutsättningarna i kommunen | 13 |
| 2.4.1 | Ökad avtalssamverkan | 15 |
| 2.4.2 | Ökad asymmetrisk samverkan | 16 |
| 2.5 | De viktigaste fördelarna med att vara kommundirektör i en mindre kommun | 16 |
| 3 | Sammanfattande analys | 17 |
| 3.1.1 | Kommundirektörens roll ur ett demokratiskt perspektiv | 17 |
| 3.1.2 | Att vara kommundirektör när förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt | 18 |
| 3.1.3 | Vikten av ett utvecklat ledarskap i hela organisationen | 19 |
| 3.1.4 | Kommundirektörens arbetsmiljö..... | 20 |
| 4 | Förslag på utvecklingsinsatser | 20 |
| 4.1 | Samspelet mellan politik - förvaltning | 20 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.1.1 | Ökad kunskap om vilka logiker som styr olika aktörer | 21 |
| 4.1.2 | Använd kommundirektörens instruktion | 21 |
| 4.2 | Ändamålsenliga ledningssystem | 22 |
| 4.3 | Nätverk eller forum med liknande kommuner..... | 23 |
| 4.4 | Mellankommunal samverkan | 24 |

1 Inledning

SmåKom och konsultföretaget Public Partner delar bilden av att kommundirektörsrollen¹ är viktig för att kommunerna ska klara av att ge den välfärd och service som de ansvarar för. Vilka förutsättningar kommundirektörerna får och hur de tillsammans med sin uppdragsgivare utvecklar roller och hur man som kommundirektör klarar av att utvecklas i rollen är avgörande för en kommuns utveckling och förmåga att möta nutida och framtida utmaningar.

1.1 Bakgrund och metod

SmåKom är en partipolitiskt oberoende ideell förening för de, till invånarantalet, mindre kommunerna i Sverige. Föreningens syfte är att synliggöra och lyfta fram de små kommunernas aktuella och framtida utmaningar för riksdag, regering, myndigheter och övriga beslutsfattare. SmåKom har 74 små kommuner som medlemmar varav ingen har fler än 13 500 invånare 2024.

Public Partner är ett managementkonsultföretag som fokuserar på politiskt styrda organisationer, med tonvikt på kommuner. Företaget arbetar främst med att utveckla kommunledningars förmåga att styra och leda med bland annat genomlysningar och utredningar, process- och förändringsledning, samt med ledarskap och ledningsgruppsutveckling. Företaget genomför uppdrag i ca 70 kommuner per år. Public Partner har tidigare tagit fram en rapport om kommundirektörens arbetsmiljö som presenterades på kommundirektörsföreningens möte hösten 2023.

SmåKom och Public Partner förenas i en önskan att sätta fokus på kommundirektörsrollen i befolkningsmässigt mindre kommuner eftersom förutsättningarna att verka i en sådan kommun ställer unika krav på rollen. Att verka som kommundirektör är också att axla rollen som ledare i en demokratisk struktur av 290 kommuner. Att möta medborgares behov av offentlig service i befolkningsmässigt mindre kommuner kan vara en utmanande miljö som förtjänar att belysas och lyftas fram.

Mot bakgrund av detta har SmåKom och Public Partner gemensamt genomfört en enkätundersökning hos SmåKoms medlemmar. Bland de som har svarat på enkäten har ett antal kommundirektörer intervjuats av konsulter på Public Partner för att bidra till en djupare förståelse för rollen som kommundirektör i en mindre kommun.

Följande frågor ingick i enkäten:

1. Hur bedömer du dina förutsättningar att verka i rollen som kommundirektör?
2. Vilka är de främsta utmaningarna du möter i din roll som kommundirektör?
3. Vilka är dina främsta behov som du behöver utveckla i din roll som kommundirektör?
4. Vilka är de viktigaste lösningarna för att förbättra förutsättningarna för att din kommun ska klara sitt uppdrag?
5. Vilka är de viktigaste fördelarna med att vara kommundirektör i en mindre kommun?

¹ Begreppet kommunchef likställs med begreppet kommundirektör i den här materialet.

Samtliga frågor innehöll svarsalternativ och möjlighet till ytterligare fritextkommentarer. Svarsalternativen framgår i redovisningen i avsnitt 2. Public Partner genomförde 2023 en undersökning rörande kommundirektörers arbetsmiljö och har under 2024 även genomfört en undersökning om hur mellankommunal samverkan påverkar kommundirektörsrollen. I vissa fall lyfter vi in erfarenheter från dessa och hänvisar till de rapporter som tagits fram.

1.2 Syfte, mål och disposition

Det här diskussionsunderlaget sammanfattar resultaten från genomförd enkätundersökning, intervjuer samt Public Partners erfarenheter från konsultstöd gentemot kommunledningar runt om i Sverige under de senaste 14 åren. Syftet med materialet vara inspel för att lyfta upp och stärka kommundirektörsrollen i mindre kommuner. SmåKom kan göra detta genom lobbying och intressebevakning, medan Public Partner kan använda den för att förmedla kunskap till såväl kommundirektörer som politiska företrädare i de kommuner och regioner som företaget arbetar i.

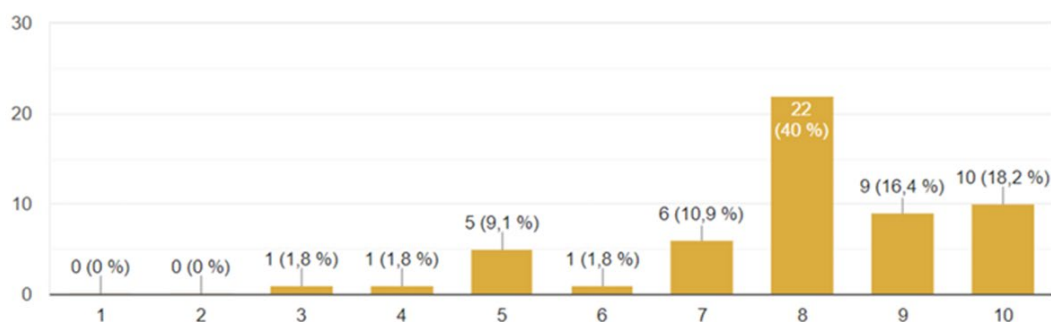
Materialet kretsar kring de frågor som har ställts i enkäten och i de fördjupande intervjuerna och avslutas med en sammanfattande analys och ett antal förslag.

2 Rollen som kommundirektör i mindre kommuner

Resultaten och redovisningarna nedan utgår från enkäten, inklusive de frisvar som angavs där, och de fördjupande intervjuerna.

2.1 Förutsättningar att verka i rollen

Kommundirektörerna fick svara på frågan *Hur upplever du dina förutsättningar att verka i rollen som kommundirektör?* Skalan var 1-10 där 1 innebär mycket begränsade och 10 innebär mycket goda.



Nästan 75 procent av respondenterna har angett 8-10 på den tiogradiga skalan. I flera intervjuer uppger kommundirektörerna att de nog inte hade stannat kvar i rollen om de hade svarat 10; de upplever att de utvecklas genom att det skaver lite i förutsättningarna. Av frisvaren och intervjuerna kan vi se några områden som återkommer.

2.1.1 Litenheten och närheten

"I den här rollen i en liten kommun räcker det inte med att jag har koll på organisationsträdet – jag måste också ha koll på alla släktträd i kommunen"

Flera kommundirektörer ger uttryck för att det i en mindre kommun finns ett raster av privata relationer som man behöver förhålla sig till. En ledamot i nämnden kan samtidigt arbeta i nämndens förvaltning och även leva tillsammans med ordförande i en annan nämnd som är missnöjd med samhällsservicen som ytterligare en annan nämnd ansvarar för. Kommundirektörerna uttrycker att det är viktigt att prata om vilken roll olika personer har och att i varje sammanhang reda ut det: *"Vilken av dina hattar har du på dig i det här samtalet?"*

Närheten till invånarna i kommunen, såväl på orten som i sociala medier, innebär att resultatet av kommunens arbete syns snabbt vilket upplevs som positivt. Samtidigt kommer även responsen från kommuninvånarna snabbt – på gott och ont. Det kan vara svårt för såväl tjänstepersoner som politiker att stå emot trycket i en specifik fråga när man upplever att man kan behöva stå till svars för den när man hämtar barn på förskolan, handlar i matbutiken eller deltar i andra aktiviteter privat.

2.1.2 Relationen till politikerna

"En god relation till KSO är A och O och relationen till politiken måste hela tiden underhållas".

"Rudimentära frågor tenderar att bli politiska och laddade i en liten kommun – det påverkar möjligheten att verka inom förvaltningsorganisationen ganska rejält från gång till annan."

"Det är lätt att bli en bricka i det politiska spelet."

"Jag är ju mäklare mellan olika politiker, men arbetar nära och bra med både styret och oppositionen."

Flera kommundirektörer som har hamnat högt på skalan uttrycker att den främsta anledningen till att de har goda förutsättningar att verka i sin roll är den goda relationen till kommunstyrelsens ordförande. Det framgår att man är medveten om att dessa relationer i hög grad är personberoende.

Samtidigt lyfter flera att det kan vara svårmanövrerat i minoritetsstyren där man har representanter från flera partier väldigt nära i vardagen och då rollen till del präglas av att man behöver jämkas mellan de olika partierna. Samspelet inom politiken präglar också kommundirektörens förutsättningar att verka i rollen. I kommuner där samspelet mellan styret och oppositionen är respektfullt kan kommundirektören fokusera mer på uppdraget att leda förvaltningsorganisationen. Där det är ett högt tonläge inom politiken ökar risken för att kommundirektören behöver hantera fler frågor kopplade till politiken.

Närheten till politiken gör även att det i kommundirektörsrollen blir en återkommande arbetsuppgift att utbilda förtroendevalda i hur man kan driva politik.

Flera kommundirektörer lyfter att det är på gott och ont att politikerna är så nära invånarna. Å ena sidan får man engagerade politiker som har en förståelse för kommunen, å andra

sidan tenderar den politiska styrningen att bli ryckig och operativ samt att det på ett ostrukturerat sätt kommer många frågor som gör det svårt för förvaltningen att hantera dessa på ett bra sätt.

2.1.3 Förvaltningsorganisationen

”Att ha bra personer i min ledningsgrupp är avgörande – om man får in en enda chef som inte håller måttet är det förödande i en liten kommun.”

”Jag har en stabil ledningsgrupp – det är viktigt och en trygghet för mig.”

Kommundirektörer lyfter även fram sina ledningsgrupper ur olika perspektiv. Ett sådant är att när det i princip inte finns några strategiska stödfunktioner runt kommundirektören blir den egna ledningsgruppen ett viktigt forum för strategiska frågor och frågor som rör kommunen som helhet. Om man anser sig ha förhållandevis goda förutsättningar att verka som kommundirektör lyfter man ofta att man har en väl fungerande ledningsgrupp och vikten av att få utforma den på ett sätt som möter kommundirektörens behov.

2.1.4 Kommunens geografi

”Vi blir plantskola för chefer som sedan drar vidare till en större kommun – det bidrar till en ryckighet i det samlade ledarskapet.”

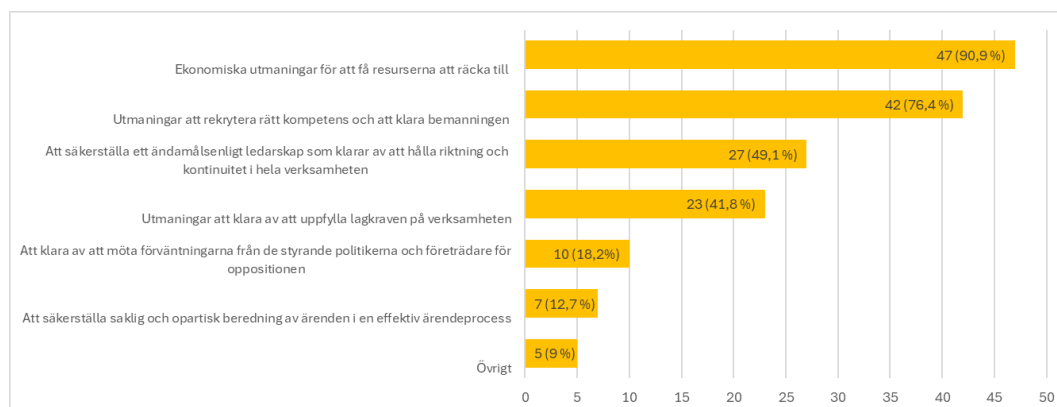
”Närheten till den större kommunen gör att vi har bättre förutsättningar att rekrytera än om avståndet var längre.”

”Kommunen är så geografiskt stor att vi har svårt att upprätthålla den kommunala servicen – mitt jobb går mycket ut på att prioritera (bort) samhällsservice i vissa byar, vilket får stora konsekvenser för de personerna som bor där.”

Den lilla kommunens geografiska läge spelar stor roll för kommundirektörernas förutsättningar att verka i rollen. Hur kommunen är lokaliserad i förhållande till större kommuner spelar roll. Av de två första citaten ovan framgår att man ser såväl för- som nackdelar med att ha en relativ närhet till en större kommun. Utmaningarna med kompetensförsörjningen lyfts av samtliga intervjuade, se nedan, men när avstånden i kommunen är stora är problemen ännu större. Detta påverkar vilka frågor kommundirektören behöver hantera, som exempelvis att lägga fram ärenden om neddragningar i mindre och mer isolerade orter, med vetskapen om att detta får stora konsekvenser för de samhällena.

2.2 De främsta utmaningarna

Kommundirektörerna fick svara på frågan *Vilka är de främsta utmaningarna som du möter i din roll som kommundirektör?* Man fick välja de tre viktigaste svarsalternativen och möjlighet till frisvar.



Utmaningarna som följer av att ha begränsade ekonomiska eller personella resurser är tydliga hos i princip samtliga respondenter. I intervjuerna lyfter många riskerna kring de demokratiska processerna i kommunen där ärendeberedningen spelar en avgörande roll.

I kommentarerna nedan återfinns även de utmaningar som kommundirektörerna kan se i den egna kommunen. Det får ses som uttryck för att utmaningarna i kommundirektörsrollen kan vara svåra att särskilja från de utmaningar som finns i kommunen.

2.2.1 De ekonomiska utmaningarna

"Vår krympande ekonomi har gjort att vi blivit en "anpassningskommun", dvs vi måste hela tiden anpassa oss till vad vi klarar av och då måste mycket, även sådant som är lagstadgat, prioriteras bort."

"Men vi skulle kunna spara mer – men politiken vågar inte fatta de obekväma besluten eftersom de har väljarna så nära inpå."

"Statens påverkan på vår ekonomi försvårar långsiktiga, stabila planeringsunderlag - vi får pengar ena året, men inte nästa och då måste vi anpassa oss till det vilket tar både tid och kraft. Rådigheten är begränsad på grund av statens påverkan – hur mycket lokalt självstyre är det då egentligen?"

"Med vår ekonomi är det svårt att se hur vi ska kunna kombinera utvecklingsuppdraget med driftsuppdraget."

"Vi är ju en riktigt fattig kommun. Det blir en nedåtgående spiral - när man har dålig ekonomi hinner man ju inte utveckla för att få ned kostnaderna utan måste bara springa fortare för att klara uppdraget."

"Hur ska vi hinna ta till oss ny teknik och utveckling? Och om vi gör det – hur ska vi rigga för att någon kan omsätta det i praktiken?"

Vi kan konstatera att de utmaningar som man möter i kommundirektörsrollen är nära kopplade till de utmaningar som kommunen står inför. Ekonomin är för de allra flesta en utmaning i rollen som kommundirektör. Ekonomin i kommunerna är generellt utmanande på grund av bland annat inflation, räntekostnader och det nya pensionsavtalet. För de

kommuner som samtidigt har en nedåtgående trend vad gäller befolkningen är utmaningarna ännu större.

Vissa kommundirektörer uppger att det är en utmaning att gång på gång lägga fram sparåtgärder för politiskt beslut samtidigt som politiken inte är beredd att fatta beslut i frågorna. Detta uppfattas av kommundirektörerna bero på att de politiska representanterna stundtals kommer "för" nära sina väljare. Detta gör att de kommundirektörerna inte upplever sig ha tillräcklig rådighet över kommunens ekonomi, samtidigt som de upplever att de riskerar att få kritik för att de inte vidtar nödvändiga åtgärder.

Flera kommundirektörer ger också uttryck för att de inte upplever att organisationen hinner omvärldsspana i tillräckligt hög grad för att hinna med bland annat den tekniska utvecklingen som i sig skulle kunna lösa vissa av de problem som kommunen står inför. Detta leder till upplevelsen av att kommunen kommer allt längre efter större kommuner i utvecklingen. Det påverkar dels förmågan att hinna omvärldsspana, dels förmågan att omsätta goda idéer i praktisk utveckling. Samtidigt lyfter någon att det aldrig har varit lättare att omvärldsspana än nu, givet att all information finns ett knapptryck bort.

2.2.2 Kompetensförsörjningen

"Kompetensförsörjningen är vår största ödesfråga – vad gör vi när vi inte längre kan säkerställa grundläggande kommunal service för att vi inte har tillräckligt med personal? Man kan ju bara ändra arbetssätt och införa ny teknik till en viss gräns, sen går det inte längre."

"Vi är ständigt på jakt efter personella resurser både vad gäller medarbetare och chefer."

"Vi är bra på att rekrytera, särskilt till lite högre tjänster – vi är lite av en inpendlingskommun så kommunikationerna spelar roll."

"Det är ett hårdare klimat nu, bland annat på grund av sociala medier, så det är inte lika många som vågar ta klivet och bli chefer i kommunen. Man är helt enkelt orolig för att det blir för dyrköpt."

Kompetensförsörjningen ses av många som en ödesfråga för kommunen. Grundproblemet är att det inte finns tillräckligt med personella resurser att tillgå. Utöver det har de befolkningsmässigt små kommunerna ytterligare utmaningar som är av lite olika karaktär, bland annat på grund av det geografiska läget, se ovan i avsnitt 2.1. Vissa lyfter de stora avstånden som ett problem, andra att man inte har tillräckligt befolkningsunderlag för att få en rimligt stor rekryteringsbas. Detta i kombination med de demografiska förändringarna i flera kommuner är svåra utmaningar för kommunerna.

Några kommuner lyfter även svårigheten att rekrytera chefer. Någon uttrycker att det tidigare var lättare att rekrytera erfarna chefer till högre chefspositioner men att det nu är betydligt svårare. Detta då det ibland inte kommer in några ansökningar eller att de som söker de tjänsterna helt saknar ledarerfarenhet, att man med andra ord får "fel" sökande till tjänsterna.

2.2.3 Att säkerställa ett ändamålsenligt ledarskap

"Självledarskapet måste utvecklas ännu mer i en liten kommun – någon måste ju fånga de bollar som kommer."

"Det är en utmaning att kombinera ledarskapet med att samtidigt behöva utföra så många operativa aktiviteter."

"Idag är kompetensen ojämn bland första linjens chefer så när vi pratar om att höja kompetensen i chefsleden är det framför allt där vi behöver vara."

När det kommer till ledarskapet resonerar kommundirektörerna dels kring det egna ledarskapet dels kring ledarskapet i stort i kommunen. Många av aspekterna som kopplas till kommundirektörens eget ledarskap har lyfts ovan rörande möjligheten att arbeta strategiskt kontra att man behöver utföra (alltför) många operativa uppgifter.

Beträffande ledarskapet i stort i kommunen lyfter flera kommundirektörer att det finns många chefer som har varit i organisationen under lång tid. I vissa kommuner har detta en stabiliserande effekt, men väcker också oro när man står inför större pensionsavgångar. I andra kommuner upplever kommundirektörerna att det är svårare att påverka cheferna att utveckla verksamheten och införa nya arbetssätt.

Mot bakgrund av att det i vissa kommuner är svårt att rekrytera chefer blir konsekvensen att de chefer som rekryteras inte alltid har den kompetens man behöver ha som chef och ledare i organisationen och att kommunen därför behöver lägga mycket tid på att kompetensutveckla dessa chefer och hantera konsekvenserna av deras chefs- och ledarskap.

2.2.4 Att uppfylla lagkraven

"Vi är för små för att hålla koll på omvärldsbevakning och få med det i reglementen och delegationsordningar. Jag vet att vi missar grejer - vi får vara glada för de områden vi är bra på."

"Det här är en liten kommun där man känner varandra och då finns det en risk att man säger och skriver vad man tror att någon inom politiken vill höra snarare än att vara opartiskt i ärenden."

"Att säkerställa en saklig och opartisk beredning är en utmaning – politiken går ofta in i frågor som är rena tjänstepersonsbedömningar."

"Ärendeberedningen blir ju lite tafflig och det känns inte bra."

"Att vår ärendeberedning inte fungerar, med opartiska och allsidiga tjänsteskrivelser, är ett demokratiproblem."

Kopplat till avsaknaden av stödfunktioner konstaterar flera kommundirektörer att kommunen inte har möjlighet att fånga upp all statlig styrning i form av lagar och förordningar. Det innebär i sin tur att politiken inte alltid känner till det uppdrag som vilar på dem och därmed

inte heller ges möjlighet att fördela ansvaret till tjänstepersonsorganisationen för utförandet av uppdraget. Detta skapar en känsla av rättsosäkerhet.

Flera kommundirektörer ger uttryck för en oro rörande såväl det materiella innehållet i tjänsteskrivelser som kring relationen mellan tjänstepersonsorganisationen och de förtroendevalda.

Enligt regeringsformen ska den offentliga makten utövas under lagarna. Några kommundirektörer uttrycker oro kring de legala aspekterna i de ärenden som läggs på politikens bord. Avsaknaden av juridisk kompetens gör att man inte alltid känner sig trygg med att underlagen ligger i linje med gällande rätt. Det finns inte heller alltid kompetens att ta fram de underlag som politiken behöver för att fatta välgrundade beslut.

Flera kommundirektörer lyfter frågan om att politiken skär rätt in i tjänstepersonsleden och påverkar de bedömningar som ska lyftas in i ärendeberedningen. Flera framhåller vikten av att ha ett löpande samtal med politiken rörande frågan och understryker kommundirektörens centrala roll i detta.

Även här lyfts frågan om att man kan ha många olika roller i en kommun: politiker, brukare, anställd eller allt på samma gång samt hur detta kopplar till frågor om jäv. En kommundirektör menar att man i mindre kommuner, där jäv av naturliga skäl uppstår oftare än i större kommuner, behöver höja den generella medvetenheten kring jäv men utan att det uppfattas som skuldbeläggning.

2.2.5 Tiden, som inte räcker till

”Jag ”åker hiss” hela dagarna – jag förväntas arbeta både strategiskt och operativt samtidigt som jag måste boka fika till möten och hantera en rad andra operativa frågor.”

”När jag började förväntades jag skriva alla tjänsteskrivelser själv – samtidigt skulle jag leda och utveckla organisationen, representera kommunen i olika sammanhang, strama åt ekonomin samt vara handläggare och administratör.”

”Resultatet är ju att jag måste arbeta mer själv - det blir dyra timmar som läggs på enkla frågor. Fast för kommunen är det ju även gratistimmar.”

”Politikerna skulle reagera om man bygger ut administrationen - oppositionen pratar exempelvis ändå om ett svällande kommunhus.”

”Vi får högre krav gällande besparingar på kommunledningen för att det inte är värt att ta strid kring detta rent politiskt - då blir det ju ännu mer som hamnar på mig.”

”Varje gång en statlig inspektion eller revisionen varit på besök ökar den administrativa bördan. Vi är inte organiserade för att klara något utöver löpande drift – allt utöver det gör att tiden inte räcker till.”

Citaten ovan talar sitt eget tydliga språk vad gäller många kommundirektörers arbetsmiljö. Många kommundirektörer anger att anledningen till att de inte gett ett högre betyg på den första frågan, om förutsättningarna att verka i kommundirektörsrollen, är kopplad till att man förväntas klara av att leda kommunen samtidigt som man måste lösa en oändlig ström av

operativa frågor. Temat återkommer även i intervju svaren rörande den här frågan och sätter i hög grad ljuset på kommundirektörernas arbetsmiljö.

Resultatet och kommentarerna har sin förklaring i att flera kommundirektörer upplever att det inte finns tillräckliga, om ens några, stödfunktioner som kan bära vissa frågor och att man i rollen som kommundirektör i stor utsträckning måste utföra arbete som i andra kommuner vilar på mer än en person.

Flera kommundirektörer lyfter att det inte är en framkomlig väg att till politiken belysa behovet av strategiskt och annat stöd, trots att detta skulle skapa bättre förutsättningar för såväl kommundirektörer som för förvaltningsorganisationen, och i förlängningen kommunen. Man pekar på att det ekonomiska läget snarare gör att man ser en trend att sådant stöd kommer att minska, vilket i sin tur skapar ytterligare utmaningar i kommundirektörsrollen.

2.2.6 Statens likabehandling av kommunerna är problematisk

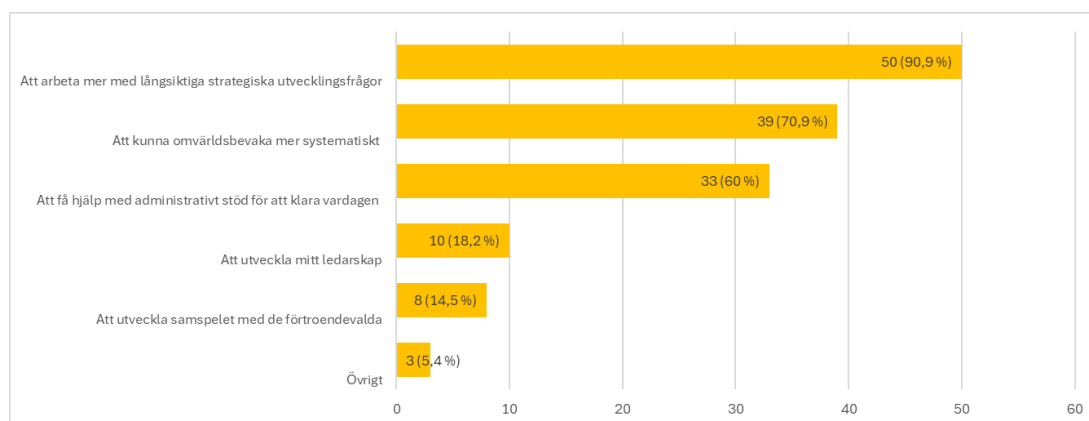
"Statsbidragen räcker bara till att sköta återrapporteringen – inte till det värdeskapande arbete de är tänkta att gå till."

"Granskningsapparaten som följer av statliga initiativ ställer samma krav på oss som på större kommuner vad gäller uppföljning, statistik och intern administration. Det finns ingen hos oss som har utrymme att sköta det så det är jag som får göra det."

Ett antal kommundirektörer lyfter frågan om otillräcklig kompetens och otillräckliga resurser för att möta ökade krav från staten. När statsbidragen fördelas utgår man i de flesta fall från kommunens invånarantal, vilken innebär att statsbidraget för mindre kommuner inte räcker till en tillräckligt omfattande tjänst för att kommunen ska kunna anställa någon att utföra uppdraget. Samtidigt kvarstår kraven på kommunen. En lösning som lyfts har varit att ge uppdrag, och statsbidrag, till större kommuner som då får i uppdrag att hantera vissa frågor åt de mindre kommunerna.

2.3 De främsta utvecklingsbehoven i rollen

Kommundirektörerna fick svara på frågan *Vilka är dina främsta behov som du behöver utveckla i din roll som kommundirektör?* Man fick välja de tre viktigaste svarsalternativen och möjlighet till frisvar.



Flera av de behov som lyfts, som tid att arbeta med strategiska frågor och att få till en systematisk omvärldsbevakning lyfts ovan och kommenteras endast utifrån andra perspektiv än de som tidigare framkommit.

Sammantaget kan vi dock konstatera att i princip samtliga behov som framkommer här har att göra med bristen på stödstrukturer runt kommundirektören, vilket leder till att det brister i förutsättningar att arbeta systematiskt med strategiskt arbete, ledarskap eller omvärldsbevakning.

2.3.1 Att arbeta med långsiktiga strategiska frågor

"Det är en utmaning att balansera mellan mandatperiodsperspektiv och långsiktighet."

"Politiken är duktig på att fokusera på sådana frågor som man inte vinner valet på, som exempelvis VA. Jag uppskattar att de vågar fatta långsiktiga beslut."

"Politiken ser sig som talespersoner för invånarna snarare än som förtroendevalda beslutsfattare."

Några kommundirektörer lyfter frågan om politikens roll i det långsiktiga strategiska arbetet och menar att det i mindre kommuner är mer utmanande för politikerna att fokusera på långsiktigare frågor eftersom kommuninvånarna och deras nuvarande behov finns så nära. Bilden är dock att det även finns kommuner där politikerna tar beslut som har ett längre perspektiv än den pågående mandatperioden.

I vissa fall upplevs de kortsiktiga politiska förslagen snarare missgynna utvecklingen på lång sikt.

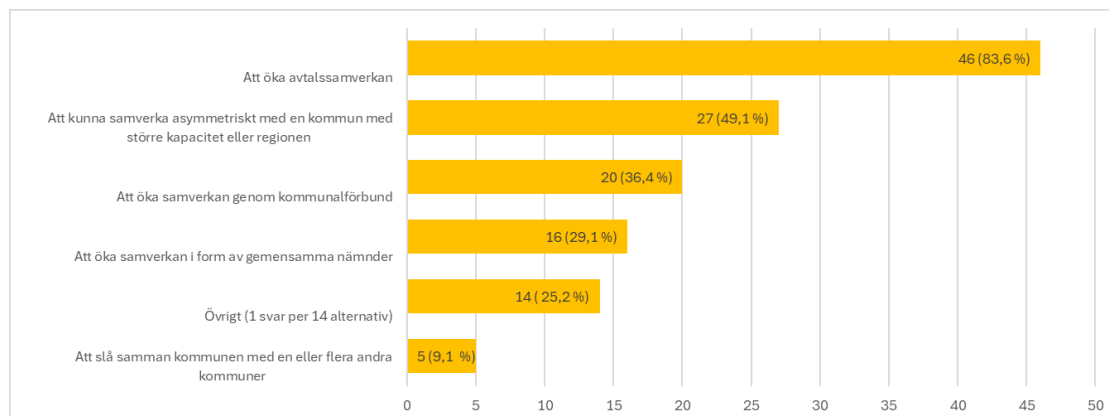
2.3.2 "Steal with pride" och nätverkande

Flera kommundirektörer lyfter vikten av att ingå i nätverk med andra kommundirektörer och att det inte nödvändigtvis behöver vara med grannkommunerna utan snarare med kommuner som delar likartade utmaningar.

Någon kommundirektör menar att befolkningsmässigt små kommuner behöver gå före vad gäller innovation medan flera snarare efterlyser möjligheten att ta del av andras erfarenheter och omsätta det i den egna kommunen. Även i dessa sammanhang lyfts utvecklandet av nätverk med liknande kommuner som en väg framåt där man delar erfarenheter med varandra och får möjlighet att "glo och sno" eller "steal with pride".

2.4 De viktigaste lösningarna för att förbättra förutsättningarna i kommunen

Kommundirektörerna fick svara på frågan *Vilka är de viktigaste lösningarna för din kommun för att klara sitt uppdrag?* Man fick välja de viktigaste svarsalternativen och möjlighet till frisvar.



"Samverkan är fullständigt livsviktigt för vår kommun!"

"Den viktigaste lösningen är att slå samman kommuner – men det vill eller vågar ingen politiker föreslå."

"Min politik är inte intresserad av samverkan med andra kommuner."

"Man får inte tappa politiken i samverkan – när man gör det kan samverkan lättare ifrågasättas och avslutas."

"Samverkan tenderar att skapa politik i frågor som inte är politiska."

Resultatet av intervjuerna och enkätsvaren rör främst mellankommunal samverkan (MKS) över lag, varför det här avsnittet fokuserar på det. Det läggs dock även fokus på avtalssamverkan och asymmetrisk samverkan då det i underlaget finns mer konkreta aspekter rörande de samverkansformerna.

Av intervjuerna framkommer att det, som väntat, finns en diskrepans mellan tjänsteorganisationens och den politiska organisationens syn på kommunsammanslagningarna. Flera kommundirektörer lyfter att det skulle vara en nödvändig väg framåt, men att det inte är någon idé att driva frågan med hänsyn till att politikerna inte ser detta som ett alternativ.

Möjligheten till MKS beskrivs av många som en avgörande faktor för att kommunen ska klara sitt uppdrag. Dock är frågan i hög grad beroende av politikernas inställning till detta. Public Partner har i en annan rapport² beskrivit hur kommundirektörer generellt sett upplever att oerfarna politiska företrädare har en tendens att inte vilja ingå samverkan med andra kommuner, eller till och med backa från befintlig sådan, medan mer erfarna politiker betraktar detta som en ödesfråga för kommunen och uppmuntrar till olika former av MKS.

Det finns också en trend att det är enklare för kommunerna att samverka med andra som har samma politiska styre. Detta kan även leda till att samverkan inte blir långsiktigt hållbar.

² Kommundirektörernas vardag, Public Partner 2023.

Kommundirektörerna i den här utredningen beskriver samma framgångsfaktorer som Public Partner uppmärksammar i den ovan nämnda rapporten. Det handlar om att skapa systematik i styrningen och uppsiktsplikten av MKS samt att löpande hålla politiken välinformerad om verksamheterna som omfattas av denna. När det inte sker blir effekterna av samarbetet snabbt ifrågasätts.

Ett aktuellt exempel är det så kallade MTG-samarbetet mellan Mariestad, Töreboda och Gullspång. Samarbetet började redan 2006 och har administrerats genom ett antal gemensamma nämnder och förvaltningar i syfte att minska sårbarheten och höja effektiviteten. I slutet av förra året beslutade kommunfullmäktige i Mariestad att kommunen vill lämna samarbetet så snabbt som möjligt. Skälet är att Mariestad upplever sig bromsade av Töreboda och Gullspång och därför vill bestämma mer själva.

Det är också tydligt att kommundirektörer inte i första hand ser MKS som en effektivisering ur ett rent ekonomiskt perspektiv utan att det i de flesta fallen handlar om att klara kompetensförsörjningen för att kunna tillhandahålla kommunal service. Svårigheten uppstår när politiken snarare har förväntningar på att MKS ska leda till ekonomiska effektiviseringar.

En kommundirektör uppger att man är vana att samverka inom förhållandevis små verksamheter, som överförmyndarverksamhet, men att de stora kompetensförsörjningsutmaningarna ju finns inom de större områdena som skola, vård och omsorg och ställer sig frågan hur man kan samverka för att klara den kommunala servicen inom dessa områden. Å andra sidan uppger flera kommundirektörer att det politiskt inte är en framkomlig väg att samverka inom områden där politiken vill ha stor rådighet.

En annan fråga som bärs fram av kommundirektörer är att tekniken inte sällan innebär ett hinder för att få ut mesta möjliga effekt av samverkan. När de samverkande kommunerna använder olika system för att administrera verksamheten skapar detta merarbete för dem som utför arbetsuppgifterna.

Mindre kommuner skapar många informella samarbeten efter hand och flera kommundirektörer lyfter att man dock kommer till en punkt där man måste ta ett samlat grepp kring samverkan och i vissa fall formalisera det hela.

Några kommuner beskriver även samverkan med andra aktörer. En kommun har exempelvis startat ett program för framtidens ledare inom kommun och näringsliv, där åtta personer från kommunen och åtta personer från näringslivet deltar. Varje deltagare har under programmet en mentor från den andra sektorn. Allt i syfte att långsiktigt stärka samverkan mellan kommunen och näringslivet.

2.4.1 Ökad avtalssamverkan

”Vi har haft svårt att hantera ledningsfunktioner för gemensamma nämnder och kommunalförbund – avtalssamverkan är mycket mer effektivt.”

”När medarbetaren är anställd av den andra kommunen kan jag inte bara be personen att lösa en fråga.”

”Vi kör lite under radarn med våra samarbeten – men i ärlighetens namn: vi är ju så små och ligger i en avkrok, så vem bryr sig?”

Flera kommundirektörer lyfter avtalssamverkan som en viktig väg framåt då denna inte kräver lika kostsamma överbyggnader som ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Samtidigt funderar vissa kommundirektörer kring vad detta gör för det demokratiska systemet eftersom avtalssamverkan samtidigt kan begränsa insynen i verksamheten.

Ett annat perspektiv som lyfts är att man upplever att det är skillnad mellan att vara värdkommun och ”beställande” kommun inom ramen för en avtalssamverkan. Trots att verksamheten utförs av en annan kommun behöver den beställande kommunen samtidigt arbeta upp en beställarkompetens så att man kan förstå hur man kan påverka verksamheten. Det upplevs som att värdkommunen får ut mer av samverkan än vad övriga kommuner får. Den upplevelsen bekräftas även av Statskontorets analys av kommunal samverkan.³ Flera kommundirektörer sätter ljuset på hur man kan skapa en samverkanskultur som gör att de beställande kommunerna också har rådighet över arbetet.

Även inom det här området lyfter kommundirektörer att den samverkan man ingår inte nödvändigtvis behöver vara med närliggande kommuner utan att det snarare är viktigt att hitta kommuner som har samma utmaningar. När kommuner har olika storlek och ekonomiska förutsättningar är det svårt att få till en uthållig samverkan över tid.

Det finns begränsningar inom vilka områden kommuner får ingå avtalssamverkan. Flera kommundirektörer lyfter att de förhåller sig pragmatiskt till detta, samt att kommunerna köper och byter tjänster med varandra även inom områden som inte omfattas av regleringen om avtalssamverkan.

2.4.2 Ökad asymmetrisk samverkan

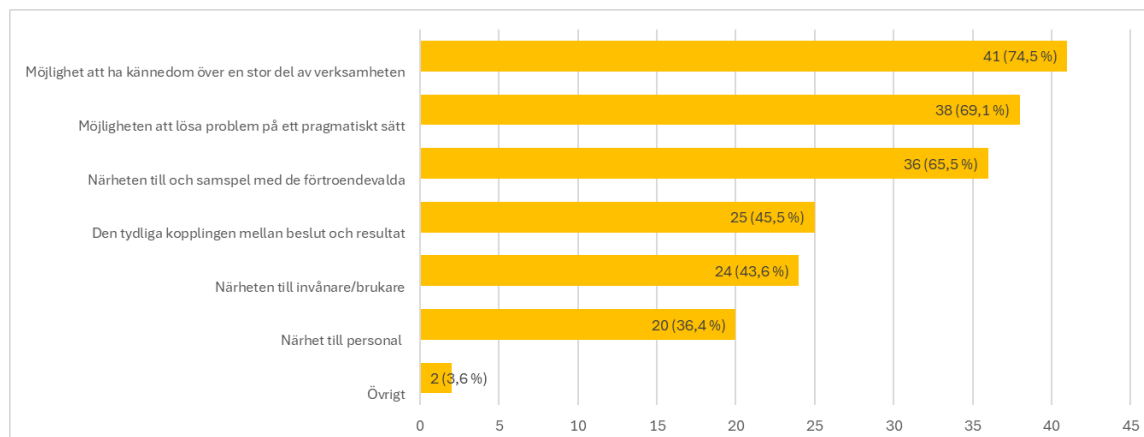
”Om kommuner fortsätter att vara små behöver man plocka bort saker från dem och säga att det här får större kommuner hantera även åt de små kommunerna.”

Beträffande asymmetrisk samverkan bör det även här lyftas att flera kommundirektörer uppger att de anser att befolkningsmässigt större kommuner borde få ett obligatoriskt utökat ansvar att hantera vissa frågor även för befolkningsmässigt mindre kommuner och att detta inte ska ske genom exempelvis avtalssamverkan där respektive kommuns inställning till samverkan blir avgörande.

2.5 De viktigaste fördelarna med att vara kommundirektör i en mindre kommun

Kommundirektörerna fick svara på frågan *Vilka är de viktigaste fördelarna med att vara kommundirektör?* Man fick välja de viktigaste svarsalternativen och möjlighet till frisvar.

³ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, Statskontoret, 2023:5.



"Det är kul, svårt och meningsfullt – jag får bidra till hur vi ger samhällsservice till våra invånare från vaggan till graven."

"Jag har möjlighet att på riktigt sätta ledarskapsagendan – jag får "walk the talk" och ha roligt under tiden!"

"Om något händer kan jag samla alla chefer i ett rum svinfort!"

Många lyfter att en fördel med att vara kommundirektör i en mindre kommun är att man får en stor bredd och kunnande i kommunala frågor samtidigt som man enklare får en överblick över all verksamhet i kommunen och kan se hur delarna hänger ihop med varandra. Flera kommundirektörer lyfter fram vikten av att ha arbetat inom olika kommunala verksamheter innan man tar klivet in i kommundirektörsrollen. Även om det operativa arbetet tar mycket tid så uttrycker många att det är givande att få röra sig mellan olika nivåer i de frågor som behandlas i kommunen.

Många lyfter att närheten till underställda chefer och organisationens medarbetare är en fördel och bidrar till att arbetet blir roligt. Närheten till såväl medarbetare i den egna organisationen och till invånarna i kommunen ger snabb och tydlig återkoppling vilket många kommundirektörer uppskattar.

Flera lyfter också fram att organisationen, på grund av sin storlek, är snabbfotad vilket gör att det går snabbt att omsätta frågor i praktiken och att hantera kriser. Kontaktvägarna blir kortare och styrningen kan bli snävare samtidigt som man lätt kan få ut ett enhetligt budskap.

3 Sammanfattande analys

3.1.1 Kommundirektörens roll ur ett demokratiskt perspektiv

Av SKR:s *Vägval för framtiden 5*⁴ framgår att det politiska landskapet har genomgått förändringar där nya majoriteter ibland sträcker sig över traditionella blockgränser, men där också allt fler styr i minoritet. Denna utveckling leder till ökad komplexitet när det gäller att

⁴ *Vägval mot framtiden 5, en spaning mot 2035*, Sveriges kommuner och regioner (SKR) 2023.

förstå vem som är ansvarig och vilka som utgör oppositionen. Detta kan i sin tur försvåra medborgarnas förståelse för hur kommunen eller regionen styrs, de politiska beslutsprocesserna, och hur ansvarsutkrävandet kan ske.

Vidare framgår att det även finns tecken på en ökad politisering såväl mot som inom tjänstemannakåren i den offentliga sektorn, vilket också kan bidra till att undergräva samhällsinstitutionernas förtroende. Det kan handla om förtroendevalda som påverkar tjänstepersoners tjänsteutövning på sätt som utmanar ämbetets principer om saklighet, opartiskhet och likabehandling, men också om tjänstepersoner som i ökande utsträckning driver frågor utifrån ett personligt engagemang och eget tyckande. Ovan framgår att flera kommundirektörer upplever att detta är ett större problem i mindre kommuner än i större kommuner eftersom politikerna har en närhet till såväl invånarna som till tjänstepersoner.

Det är i det här sammanhanget viktigt att på djupet förstå vilken roll kommundirektören spelar. Denne behöver, i samspel med kommunens politiker, vara den yttersta bäraren av att handla på ett sätt som upprätthåller förtroendet för samhällsinstitutionerna. Som visats ovan är utmaningarna större i den här frågan för kommundirektörer i befolkningsmässigt mindre kommuner där banden mellan politiker, tjänstepersoner, brukare och invånare ofta är betydligt mer komplicerade.

I en alltmer polariserad värld vill vi särskilt lyfta fram ansvaret som vilar på såväl kommundirektören som på kommunens politiska företrädare vad gäller att stadfästa ett förtroendefullt samarbete. Tidsperspektiven för hur länge en kommundirektör verkar i en kommun skiljer sig åt från tidsperspektivet rörande de förtroendevalda. I det senare fallet kan slutet på varje mandatperiod innebära slutet på det då sittande styrets förmåga att påverka riktningen för kommunen. Tjänstepersonsorganisationen förväntas i stället att utgöra en stabil och långsiktig bottenplatta som de folkvalda kan få stöd av oavsett vem som styr kommunen. Ytterst representerar kommundirektören den stabiliteten. Om det i stället blir politikerna som står för kontinuiteten i en kommun riskerar kommunen både att tappa i såväl professionalism och rättssäkerhet som i utförandet av det demokratiska uppdraget, men också i att få framdrift i de långsiktiga utvecklingsfrågorna.

Det tar tid att växa in i rollen som kommundirektör. Även om man tidigare har innehaft rollen i en annan kommun behöver man i en ny kommun "avkoda" just den kommunen, alltså förstå de förutsättningar som gäller i den specifika kommunen. Dels handlar det om sakliga förutsättningar som kommunens ekonomi, den formellt uttalade politiska viljeinriktningen för kommunen samt tjänstepersons- och den politiska organisationens uppdrag, dels handlar det om att förstå hur det mer informella samarbetet med de politiska företrädarna förväntas gå till, hur kulturen inom den egna organisationen skapar möjligheter eller hinder för kommundirektörens roll och hur den egna ledningsgruppen skickliggör eller motarbetar kommundirektören. Allt detta tar tid och om det är en hög omsättning på kommundirektörsposten i en kommun riskerar det att få långtgående konsekvenser i hela organisationen.

3.1.2 Att vara kommundirektör när förutsättningarna i kommunerna skiljer sig åt

I den här materialet har flera aspekter kring de befolkningsmässigt mindre kommunernas kontra större kommuners förutsättningar lyfts fram. Flera av dessa aspekter poängteras även i SKR:s *Vägval för framtiden 5*. Där framgår bland annat följande.

Försörjningskvoten ökar genomgående men det finns betydande skillnader mellan landets regioner och kommuner. I en majoritet av kommunerna, främst i lands- och glesbygd, minskar andelen invånare i yrkesverksam ålder samtidigt som andelen 80+ ökar snabbt. Landsbygdskommuner har i samtliga län en högre andel äldre än andra kommuntyper. En konsekvens blir att skolor och förskolor behöver stängas då elevunderlaget minskar. Risker är då att även annan viktig samhällsservice utarmas. Situationen blir särskilt utmanande i orter och samhällen där man behöver locka nya inflyttare, såväl unga som barnfamiljer. I två av tre kommuner minskar antalet personer i arbetsför ålder. Samtidigt skapar rörligheten en obalans mellan antalet kvinnor och män och dessutom en skev åldersfördelning utanför städer. Det får konsekvenser för arbetsmarknaden och samhällsutvecklingen i stort, men även för en hållbar demografisk utveckling regionalt och lokalt.

De kommundirektörer som deltagit i den här undersökningen har pekat på att man uppfattar det minskade befolkningsunderlaget som en av de stora strategiska utmaningarna i rollen. Detta sker dock även under en period där staten i allt högre grad begränsar den kommunala självstyrelsen genom att ställa högre krav på kommunerna inom ett flertal områden. Från statligt håll anser man att man kompenserar för detta genom vissa statsbidrag, men i våra intervjuer framkommer att det är många mindre kommuner som inte har möjlighet att utnyttja statsbidragen eftersom de grundar sig på invånarantalet. Utformningen av statsbidrag är en fråga som behöver adresseras till nationell nivå.

Mot bakgrund av att de flesta kommundirektörerna i intervjuerna lyfter att det saknas stödstrukturer, i form av strategiskt och administrativt stöd, runt kommundirektörsrollen finns det en uppenbar risk att de befolkningsmässigt mindre kommunerna halkar efter i såväl lagenlighet som utveckling och med begränsad rådighet över frågorna. För att skapa bättre förutsättningar för kommundirektörerna att utveckla kommunen i en riktning som motverkar de nedåtgående trenderna är det viktigt att skapa en medvetenhet om förutsättningarna för såväl mindre kommuner som för de kommundirektörer som är satta att leda dessa.

Likväl är det viktigt att i befolkningsmässigt mindre kommuner fortsätta att utveckla mellankommunal, eller annan, samverkan för att öka förutsättningarna för kommunen att upprätthålla den kommunala samhällsservicen. Det är viktigt att till nationell nivå lyfta de formella hinder som finns för ytterligare utveckling av sådan samverkan. Såväl kommundirektörerna som det politiska styret behöver utveckla ändamålsenliga verktyg för att kunna ha ett systemledarskap respektive systemstyrning när den mellankommunala samverkan ökar. Detta i syfte att skapa hållbara och flexibla samverkansmodeller.

3.1.3 Vikten av ett utvecklat ledarskap i hela organisationen

Nedan resonerar vi om kommundirektörens arbetsmiljö. En kommundirektör är dock inte ensam om att ha chefs- och ledaransvar i en kommun. Flera kommundirektörer pekar på vikten av att utveckla första linjens chefer, men att detta samtidigt kan vara en utmaning.

Med ansvarstagande chefer som förstår att uppdraget inte endast handlar om utveckling och drift av verksamheten utan även om att skickliggöra sin chef så kan kommundirektören få kraft i organisationen. En konsekvens av detta är att kommundirektören kan ges tid att ägna sig mer åt att vara ledare på "rätt" nivå.

Ledningskedjan är en av organisationens viktigaste resurser och det är viktigt att förstå att det krävs ett särskilt slags ledarskap i en politiskt styrd organisation. Utöver detta behöver man även ha en förståelse för att det krävs olika kompetenser beroende på vilken nivå man befinner sig på i ledningskedjan. På alla nivåer behöver man exempelvis förhålla sig till att man arbetar i en politiskt styrd organisation, men det vardagliga förhållningssättet till politiken ser olika ut beroende på vilken chefsroll man har.

I befolkningsmässigt mindre kommuner, där det politiska styret kommer väldigt nära verksamheten, är behovet av att utbilda cheferna om än ännu större än i större kommuner. Risken att hamna i besvärliga frågor om exempelvis jäv är påtagliga i jämförelse med större kommuner.

3.1.4 *Kommundirektörens arbetsmiljö*

Många kommundirektörer i den här undersökningen har vittnat om att man förvisso trivs bra i sin roll och upplever att man har goda förutsättningar att verka i rollen, men att man samtidigt har en arbetssituation där tiden inte räcker till. Vi vet av tidigare erfarenhet⁵ att ytterst få kommundirektörer lyfter frågan om sin arbetsmiljö med sin chef, det vill säga med kommunstyrelsens ordförande. Detta är naturligt mot bakgrund av den unika roll som kommundirektörerna har i förhållande till sin chef. Detta till trots ser vi med oro på den arbetssituation som många kommundirektörer har. Mot bakgrund av att vi tidigare har lyft att rollen fyller en viktig funktion i att upprätthålla förtroendet för offentliga organ är det avgörande att kommundirektörer har en rimlig och hållbar arbetssituation.

4 Förslag på utvecklingsinsatser

Många kommundirektörer trivs i sina roller. Nedan tecknar vi dock några förslag som kan belysa och förbättra förutsättningarna att verka som kommundirektörer i befolkningsmässigt mindre kommuner.

4.1 **Samspelet mellan politik - förvaltning**

Huruvida en kommundirektör anser sig ha goda eller mer utmanande förutsättningar att verka i sin roll är till stor del avhängig relationen till såväl kommunstyrelsens ordförande (KSO) som till den politiska organisationen i övrigt. Även om relationen mellan KSO och kommundirektör bygger på ett professionellt samspel utifrån olika uppdrag och roller så kan inte betydelsen av att skapa goda relationer nog betonas. Det ligger ett särskilt ansvar på kommundirektören att skapa förutsättningar för detta. Kommundirektören har utbildning för och erfarenhet av att leda komplexa och politiskt styrda organisationer. Förtroendevalda har inga sådana krav på sig utan ska företräda den politiska viljeinriktning som fått väljarnas förtroende. Att föra en löpande dialog om hur samspelet fungerar och hur det kan utvecklas vidare är troligen det bästa sättet att gemensamt ta ansvar för goda relationer.

Den ökade politiseringen i samhället sprider sig även till den kommunala politiken, som tidigare har präglats av hög grad av pragmatism. I en alltmer politiserad lokal politik ställs det andra krav och förväntningar på förvaltningsorganisation. Som nämnts ovan lyfter kommundirektörer som är nya i kommunen fram behovet av att avkoda kommunen för att få

⁵ Se Public Partners rapport Mellankommunal samverkan – utveckling pågår! 2024.

en djupare förståelse för dess särprägel och vilka aktörer kommundirektören behöver samspela med för att lyckas i sitt uppdrag.

4.1.1 Ökad kunskap om vilka logiker som styr olika aktörer

Det finns sätt att utveckla samspelet mellan politik och förvaltning. Det handlar inte endast om kommundirektörens relation till politiken utan även andra tjänstepersoner vars roller innebär att man behöver ha en förståelse för den politiska logiken och kunna skapa ett konstruktivt samspel med exempelvis sin nämnsordförande.

Politiker, stabspersoner, medarbetare i kärnverksamheter, facken, massmedia och andra aktörer drivs alla av olika logiker utifrån sina respektive roller. Politiken förväntas sätta långsiktiga visioner och mål, samtidigt som tidsperspektivet i rollen av naturliga skäl sträcker sig en mandatperiod i taget. Förvaltningsorganisationen ska å andra sidan verkställa politikens kortsiktiga mål samtidigt som man överväger vad de långsiktiga konsekvenserna av dessa blir. Att föra en dialog om respektive aktörs utgångspunkter och prioriteringar skapar bättre förutsättningar för ett gott samspel mellan aktörerna. I mindre kommuner kompliceras detta av att en person kan ha många av dessa roller och då kan det vara svårt att förstå vad som driver denne i varje enskild situation.

Vårt råd är att i kommunen öka kunskapen om de logiker som driver olika aktörer och vilka konsekvenser dessa får i verksamheten.

Det finns en mängd sätt att skapa ett välutvecklat samspel mellan politik och förvaltning. En grundläggande åtgärd är att anordna politikerutbildningar eller utbildningar i tjänstepersonsrollen, eller genom att stötta styrelsen, olika nämnder och förvaltningsorganisationen i ett mer fördjupat arbete.

På sina kommunbesök är det viktigt för **SmåKom** att förstå hur samspelet mellan politik och förvaltning ser ut. Därför träffar de alltid representanter för såväl styre som opposition och kommundirektören i kommunen.

Public Partner använder ofta teorierna rörande logiker i sina uppdrag där det bland annat handlar om att kommunen vill utveckla styrningen eller samspelet. Utöver det anlitas företaget ofta för att genomföra politikerutbildningar eller utbildningar för tjänstepersoner där dessa teman lyfts in.

4.1.2 Använd kommundirektörens instruktion

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen i en instruktion fastställa hur kommundirektören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter. Det är viktigt att kommunstyrelsens genom sin ordförande känner ett ägarskap för instruktionen och tar initiativ för att använda instruktionen som ett verktyg i sin styrning.

Arbetet med instruktionen är ett tillfälle för fördjupade samtal mellan kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande, i dennes roll som arbetsgivarrepresentant och som ytterst ansvarig för kommundirektörens arbetsmiljö. Dessa samtal kan och bör föras i samband

med framtagandet och reviderandet av en instruktion, men instruktionen ger även en utgångspunkt för mer regelbundna samtal mellan kommundirektören och politiken.

Det är dock viktigt att komma ihåg att kommundirektörens instruktion beslutas av kommunstyrelsen så samtalen om kommundirektörens roll kan med fördel även föras i kommunstyrelsen eller i dess arbetsutskott. Frågor som kan vara bra att lyfta i dialogen är:

- Kommundirektörens arbetsinstruktion är kommunstyrelsens sätt att styra kommundirektören – hur kan den användas som verktyg för uppföljning av exempelvis kommundirektörens ledarskap och arbetsmiljö?
- Hur påverkas instruktionen av att kommundirektören har, eller inte har, ledningsansvar för förvaltningscheferna?
 - Vad innebär det för rollen om kommundirektören inte har ett ledningsansvar för förvaltningschefer eller motsvarande?
 - Hur ska samspelet mellan politik och förvaltning se ut beroende på detta? Vilka förväntningar har politiken på kommundirektörens och förvaltningschefernas respektive roller och på samspelet dem emellan?
- Hur kan kommundirektören använda instruktionen i dialogen med kommunens övriga ledning?
- Former, forum och tid för uppföljning och utvärdering

SmåKom kan bidra i arbetet genom att lyfta frågan till kommunstyrelseordförandena i de kommuner som är representerade i föreningen.

Public Partner rör sig vant i mellanrummet mellan politik och förvaltning – den gyllene zonen - och har god erfarenhet av att arbeta med kommundirektörens instruktion som ett sätt att skapa dialog mellan politik och förvaltning.

4.2 Ändamålsenliga ledningssystem

En av de viktigaste delarna i kommundirektörernas ledningssystem är dennes ledningsgrupp. En väl fungerande ledningsgrupp kan vara avgörande för att en kommundirektör ska uppnå de resultat som politiken förväntar sig.

En ledningsgrupp är så klart alltid beroende av de personer som sitter i just den ledningsgruppen. Men det finns även faktorer att arbeta med som kan bidra till att gruppen fungerar bättre eller går snabbare fram i sin utveckling.

Kommundirektören har en viktig uppgift i att forma sin ledningsgrupp och gruppens agenda utifrån kommunens utvecklingssituation och vad kommunen ska uppnå på såväl kort som lång sikt. Utifrån det kan följande frågor fungera som stöd i formandet av gruppen:

- Vad bör vårt ledarskap åstadkomma/uppnå på några års sikt?
- Hur ska vi organisera ledningsfunktionen mot bakgrund av det?
- Vad ska göras/uppnås i den ordinarie linjeorganisationen?
- Vad ska göras/uppnås i eller genom ledningsgruppen, som bara kan göras/uppnås i detta forum och ingen annanstans?
- Mot bakgrund av det – vilka är våra yttre och inre kännetecken?
- Vilka krav ställer var och en av oss på en ledningsgrupp för att den ska kännas lyckad?
- Vilka arbets- och mötesformer ska vi ha?

- Hur gör vi för att kontinuerligt stödja varandra i att leva upp till ovanstående?

Ledningssystemet är dock komplext och består av samtliga chefer, och indirekt medarbetare, i kommunen. Flera av de kommundirektörer vi pratat med har lyft att det är svårt att få rätt chefskompetens till organisationen. För att få rätt chefskompetens, antingen vid rekrytering eller genom kompetensutveckling av befintliga chefer, finns det anledning att analysera kraven på chefer på olika nivåer i kommunen. I forskning⁶ som finns rörande ledarnivåerna i offentlig sektor delar man in de olika chefsrollerna i olika nivåer och beskriver vilka kompetenser som krävs för dessa.

- *Kommundirektören* som toppchef, vilket innebär att uppdraget är att skapa resultat genom en organisation.
- *Förvaltningschefer* eller motsvarande som funktionschefer, vilka har uppdraget att skapa resultat genom en komplex del av organisationen
- *Avdelningschefer* som "leder ledare", vilka skapar resultat genom underställda chefer
- *Enhetschefer* som "leder medarbetare", vilka skapar resultat genom medarbetare

Enligt den forskning som vi hänvisar till, som kallas Leadership Pipeline, finns det åtta kompetenser som alla chefer i offentlig sektor behöver besitta; politisk skicklighet, professionell ledning, kommunikativ kompetens, skapa ledarutrymme, strategiarbete, processhantering, att navigera på den offentliga scenen och att vara en förebild. Beroende på vilken nivå chefen befinner sig på behöver kompetensen ta sig olika uttryck. Inom exempelvis området professionell ledning behöver toppchefen kunna lägga fram och försvara enskilda ställningstaganden för den politiska nivån och pressen samt kunna balansera den professionella och politiska helhetssynen och skapa möjliga lösningar i förhållande till den politiska kontexten. En chef som leder medarbetare måste inom samma kompetens ha professionell insikt och kunna möta andra professioner.

I mindre kommuner är det inte ovanligt att de högsta cheferna, såväl kommundirektörer som förvaltningschefer, även är enhetschefer och därmed ständigt måste röra sig mellan operativa frågor och frågor som är angelägna för utvecklingen av kommunen, det vill säga navigera mellan de olika chefsnivåerna.

SmåKom kan erbjuda kommundirektörerna fördjupningar i ledningsgruppsutveckling eller andra frågor kopplade till ledningssystemet i samband med kommundirektörsträffarna. Vid dessa träffar kan kommundirektörerna även själva lyfta frågor och ta stöd av varandra.

Public Partner arbetar regelbundet med utveckling av ledningsgrupper i olika uppdrag och kan processleda arbetet utifrån den situation som kommunen och dess ledningsgrupper befinner sig i.

4.3 Nätverk eller forum med liknande kommuner

Vår erfarenhet är att många mindre kommuner uttrycker önskemål om att nätverka med andra kommuner. Det behöver nödvändigtvis inte vara de närmsta kommunerna utan snarare kommuner som har liknande förutsättningar och utmaningar. I Public Partners rapport om mellankommunal samverkan framgår att det lätt uppstår skav när

⁶ Leadership pipeline i den offentliga sektorn, Kristian Dahl och Thorkil Molly-Söholm.

grannkommuner som ska samverka har eller får olika ambitionsnivåer i de frågor som det ska samverkas kring.⁷ Även där lyfter kommundirektörer fram en önskan om att hitta kommuner som delar samma utmaningar för att tillsammans kunna göra strategiska framåtblickar och dela tankar kring hur dessa kan omsättas i kommunspecifika handlingar.

SmåKom arbetar med nätverkande i olika former. Under hösten kommer ett nätverk för ekonomichefer att starta.

Public Partner har lång erfarenhet av att initiera och driva nätverk för bland annat kommundirektörer, KSO:er och samhällsbyggnadschefer. Finns intresse bidrar gärna Public Partner med sin kunskap och erfarenhet kring nätverkande, till exempel för kommundirektörer.

4.4 Mellankommunal samverkan

Flera kommundirektörer uttrycker att samverkan är en ödesfråga för de mindre kommunerna, men det är också något som påverkar deras arbetssituation. Det tar tid med samverkan och det finns en risk att samverkan skapar spänningar med politiken. Nya nationella krav förstärker dessutom behovet av samverkan ytterligare inom beredskaps- och försörjningsfrågor. Många kommuner står inför att ingå eller utvidga sin samverkan inom vissa områden. Samtidigt lämnar vissa kommuner någon eller några av de samverkanskonstellationer som man ingått i.

Alla samverkanskonstellationer är unika och utgår ifrån situationerna i de samverkande kommunerna så det finns inte någon modell som går att applicera på all mellankommunal samverkan. Det här är råd som kommit fram i samtalen med kommundirektörerna och som också baserar sig på SmåKoms och Public Partners samlade erfarenheter inom området. För ytterligare fördjupning inom området kommunal samverkan hänvisar vi till Public Partners rapport om detta.⁸

Innan samverkan

Innan man ingår samverkan med andra kommuner finns det ett antal frågor som man behöver ta ställning till i den egna kommunen, men som också behöver lyftas i öppna samtal mellan de samverkande kommunerna. Dessa dialoger skapar förutsättningar för att samverkan ska bli hållbar på sikt.

- Vad är syftet, målet och önskade effekter av samverkan?
- Vilken samverkansform är lämpligast för det aktuella samverkansområdet?
- Hur ska ni styra och leda samverkan tillsammans och i respektive kommun?
- Hur och när ska ni utvärdera samverkan?
- Hur löser ni det praktiska inför samverkan?

Under pågående samverkan

Ett gott förarbete skapar förutsättningar för en ändamålsenlig samverkan. Under pågående samverkan finns det anledning att komma tillbaka till de initiala ställningstagandena och värdera om de fortfarande har bäring på den samverkan man ingår i. Utöver det finns det ytterligare frågeställningar som man bör reflektera kring.

⁷ Se Public Partners rapport Mellankommunal samverkan – utveckling pågår! 2024.

⁸ Se Public Partners rapport Mellankommunal samverkan – utveckling pågår! 2024.

- Hur har ni det i era relationer? Vad händer när bärare av samverkan, exempelvis kommundirektörer, slutar och ersätts av en ny person?
- Hur påverkar förändrade lägen i respektive kommun er samverkan?
- Hur skapar ni utrymme för uppföljning och analys?
- Hur håller ni kommunikationen levande? Mellan politiken i de involverade kommunerna, mellan förvaltningsorganisationerna, mellan förvaltning och politik i respektive kommun?

När samverkan avslutas

Ibland upphör samverkan av olika anledningar. Det kan till exempel handla om att kommunernas ambitionsnivåer skiljer sig alltför mycket åt, eller att politiken i en kommun känner behov av att ha frågorna närmare sig. Som vi nämnt tidigare är det viktigt att så tydligt som möjligt reglera hur avslutet ska gå till, exempelvis hur lång tid respektive kommun har på sig för att bygga upp en egen organisation för frågorna. Detta kan se olika ut beroende på vilken form av samverkan det rör sig om.

- Ska ni ha en gemensam övergångsorganisation som håller ihop avslutet?
- Ska den enskilda kommunen ha en organisation som antingen tar emot och bygger upp en ny verksamhet i kommunen eller, om det rör sig om en värdkommun, skalar ned verksamheten?
- Hur ska samspelet fungera under övergångsperioden?
- Vilka praktiska och formella frågor behöver hanteras under övergångsperioden?

Särskilt om avtalssamverkan

Flera kommundirektörer uttrycker osäkerhet inför vilka frågor som får omfattas av avtalssamverkan och konstaterar att kommunerna stundtals avhåller sig från att ingå avtalssamverkan med andra kommuner inom vissa områden. Detta även inom områden där kommunerna har stora utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen, vad gäller exempelvis olika specialroller. Vi kan konstatera att Upphandlingsmyndigheten enligt sin instruktion har i uppdrag att ge vägledning till kommuner i statsstödsfrågor men att andra frågor som har bäring på kommunerna och som skulle gynnas av ett nationellt stöd inte finns med i instruktionen.

SmåKom har för avsikt att driva frågan om att Upphandlingsmyndigheten även ska ge stöd till kommunerna vad gäller avtalssamverkan och gränser för denna. Vidare kommer SmåKom att analysera möjligheterna att påverka lagstiftaren vad gäller en mer asymmetrisk samverkan där större kommuner får ansvar för att utföra uppgifter även åt mindre kommuner. I detta ska även frågan om utformning och hantering av statsbidrag ingå.

Public Partner har stor erfarenhet av att bidra till kommuners arbete inför, under och vid avslut av samverkan samt att utgöra ett strategiskt stöd vid val av samverkansform.