

# Kommundirektörsrollen i förändring – eller inte?

Tendenser under 25 år i svenska kommuner

Anna Cregård och Rolf Solli



HÖGSKOLAN  
I BORÅS

# Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen, och där det finns alternativa kanaler för kunskapsspridning, kan det lätt skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texterna tar upp något eller några företeelser och bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och bär benämningen *Styrning, organisering och ledning*. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Först läser någon eller några i redaktionen en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den, och i ett tredje steg formaliagranskas texten. I den mån texten inte är tillgänglig kan intresserade läsare vända sig direkt till respektive författare för mer information.

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli  
Professor em Margareta Oudhuis  
Bitr professor Maria Wolmesjö

© Anna Cregård och Rolf Solli, 2021

Produktion: Högskolan i Borås, Borås, 2021

ISBN 978-91-89271-28-9 (pdf)

# Sammanfattning

Förhållandet mellan politik och administration i kommuner har varit under diskussion i många decennier. Relationen har förändrats, till exempel som en effekt av olika reformer – inte sällan beskrivna i efterhand som en del i New Public Management (NPM). Även rollerna för de aktörer som främst arbetar i gränslandet mellan politik och förvaltning kan förväntas ha förändrats. I denna rapport fokuserar vi på utvecklingen av en ledande chefsroll i Sverige: kommundirektören. Huvudfrågan vi besvarar är: På vilka sätt har rollen som kommundirektör förändrats under de senaste 25 åren? Vi har genomfört undersökningar av svenska kommundirektörer vart femte år med början 1995. Den senaste som genomfördes var 2020. Våra resultat visar att förändringarna är mest framträdande när det gäller bakgrundsvariabler – här är tendenserna på flera sätt tydliga. Förändringar i rollens innehåll och utförande kan sammanfattas som att allt mer fokus läggs på att hantera linjeförhållanden, ekonomiska frågor, organisatoriska processer samt samhällets utveckling – och gärna tillsammans med kommunstyrelsens ordförande. Men i stort sett är mycket sig likt.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>Introduktion</b>	<b>6</b>
<b>Det empiriska sammanhanget</b>	<b>7</b>
<b>Metod</b>	<b>8</b>
<b>Resultat</b>	<b>10</b>
<i>Bakgrund och ursprung</i>	<i>10</i>
<i>Uppgifter</i>	<i>11</i>
<b>Nätverk</b>	<b>13</b>
<b>Ledarskapsstil</b>	<b>15</b>
<b>Arbetsstillfredsställelse</b>	<b>17</b>
<b>Jobbet upphör</b>	<b>18</b>
<b>Diskussion och slutsats</b>	<b>19</b>
<i>Rollen som sådan – arbete i gränsland</i>	<i>20</i>
<i>Spår under 25 år</i>	<i>20</i>
<b>Referenser</b>	<b>23</b>
<b>Bilaga. 1</b>	<b>25</b>
<b>Rapportseriens förteckning</b>	<b>26</b>

# Introduktion

I denna rapport diskuterar vi hur rollen som toppchef i kommunerna har förändrats över tid. Vi fokuserar på kommunens högsta tjänsteman, kommundirektören. Denna yrkesroll återfinns i gränslandet mellan politik och förvaltning i kommunal verksamhet. I Brunssons och Jönssons (1979) termer arbetar kommundirektören i övergången mellan politikernas beslut och verkställandet av dessa – mellan beslut och handling.

Gränslandet mellan politik och förvaltning har under lång tid varit intressant – både för dem som jobbar i eller i närheten av området, och för forskare inom flera discipliner. Sayre diskuterar området redan i en artikel från 1958 (Sayre, 1958). Sedan dess har argument som rör en påstådd dikotomi mellan politik och förvaltning både ifrågasatts och försvarats (se till exempel Svara, 2006; Demir & Nyhan, 2008; Peters, 2001). Argumenten har blossat upp igen i diskussioner om kommundirektören och dennes roll i att skapa värde för medborgarna (Hartley, 2015). Alford et al. (2017, s. 752), som har studerat kommundirektörer i Storbritannien, Australien och Nya Zeeland, hävdar att chefer inom offentlig sektor uppfattar att de ofta befinner sig i detta gränsland och ibland till och med överskrider gränsen till det politiska området.

Att befinna sig i ett gränsland är inte enkelt. Weiss (2017, s. 1401) hävdar att chefer i offentlig sektor vanligtvis förstås som ett instrument för olika reformer – inte sällan sådana som kan beskrivas som en del av New Public Management (NPM). Weiss (2017) menar vidare att förväntningarna på ledande offentliga aktörer är att politiker ska avstå från att lägga sig i operativa aktiviteter, medan tjänstemannanivån för det första ska förstå innebörden av politiska mål som formuleras av politiker och för det andra ska försöka uppnå dessa. Men transformeringen från politiskt beslut till praktisk implementering sker inte passivt. Hartley et al. (2015, s. 195) framhåller till exempel att chefer i offentlig sektor förutsätts vara både entreprenöriella och strategiska, vilket både förutsätter och medför en viss grad av diskretion i aktiviteter som genomförs. I detta batteri av förväntningar är förtroende en viktig komponent – eftersom diskretion och autonomi kräver att aktörer kan lita på "den andra" att handla korrekt och uppriktigt. Samtidigt ansvarar cheferna för att organisationens operativa handlingar skapar värde för medborgarna i form av brukare, klienter och patienter, vilket innebär en mer aktiv roll än att bara genomföra politikernas vilja.

Så även om rollen som chef i offentlig sektor innebär att det politiska området formenligt lämnas till andra aktörer, måste dessa chefer också kunna hantera transformationen mellan politik och förvaltning som i slutändan ska skapa värde. Moore (2003) betonar att offentliga chefer försöker hitta en länk mellan tre aktiviteter i sina ansträngningar att skapa och säkerställa detta värde: de formulerar operativa mål som tydliggör förväntat värde, de letar efter legitimitet bland olika intressenter (såsom politiker men också andra) och de skapar kapacitet att handla hos inblandade aktörer både inom och utanför organisationen. Detta beskrivs av Hartley et al. (2015, s. 209) som att chefer inom offentlig verksamhet behöver vara

politiskt kloka, genom att kunna avläsa kollektiva ambitioner, säkra mandat och rekrytera handlingskapacitet, samtidigt som de måste förstå det politiska området, i synnerhet chefer på strategisk nivå. Detta betyder att det gränsland ("the purple zone") som diskuteras av Alford et al. (2017, s. 752) representerar ett komplext område som kräver mycket förståelsebaserad kunskap för dem som agerar inom det. Den svenska kommundirektörens arbete är inget undantag – snarare ett tydligt exempel på det.

Kommunala organisationer har förändrats mycket under de senaste tre decennierna. Det gäller för många länder – inte minst Sverige. En del av förändringen beror på NPM och dess konsekvenser. En annan förklaring är digitalisering av många av organisationens processer och verktyg som bland annat ändrat kommunikationsmönster och förväntningar på när och hur en kommun ska kommunicera med sina intressenter. Ännu en förklaring till kommuners förändring är att deras verksamhet växt avsevärt under åtminstone flera decennier, och förväntas växa ytterligare (Solli et al., 2020; Wolmesjö & Solli, 2021), med fler och mer omfattande uppgifter. Förändringarna har också påverkat de offentliga cheferna: de har i de flesta organisationer blivit fler och innehållet i deras ansvarsområden inte sällan mer komplext (Cregård, Berntson & Tengblad, 2018). Men hur förändringarna ser ut för de offentliga chefernas roller är inte tydligt. Av särskilt intresse i denna rapport är rollen som kommundirektör. Huvudfrågan vi besvarar i denna uppsats är: På vilka sätt har rollen som kommundirektör förändrats under de senaste 25 åren? Om det finns förändringar, rör de sig i en viss riktning eller är det mer en fram och tillbakarörelse? En sekundär fråga, som vi relaterar till svaren på huvudfrågan, handlar om hur nöjda kommundirektörerna är med sin roll och hur detta har förändrats över tid.

## Det empiriska sammanhanget

Den svenska välfärdssektorn är till stor del uppbyggd av kommuner och landsting. Den absoluta majoriteten av de offentligt anställda återfinns i kommunerna. År 2019 anställde kommuner och landsting mer än 1,2 miljoner människor och hade en sammanlagd budget på drygt tusen miljarder kronor (SKR 2021). Sveriges kommuner är dessutom stora organisationer i sig. Kommunernas populationer varierar från 2.398 personer i Bjurholm till 975.904 i Stockholm (enligt befolkningsstatistik från SCB från 2021). Svenska kommuner är inte bara stora; de är också livskraftiga i form av att de funnits länge och de kommer att finnas långt efter att vi alla nu levande människor gått bort. Deras storlek och livskraft gör det inte bara möjligt utan också meningsfullt att studera deras förändringar över tid.

Hur organisatoriska roller utvecklas beror på en mängd faktorer, varav några är viktigare än andra. En viktig faktor är vad lagen föreskriver och hur rollerna är relaterade till den rättsliga ramen. Kommuner grundades i Sverige genom lag år 1862 och skapades baserat på samma klassificering som används av statskyrkan. Sammantaget bildades cirka 2.500 kommuner av olika slag. Kommunernas

verksamhet var till största delen mycket begränsad och de flesta uppgifter hanterades av valda representanter. Saker såg annorlunda ut i de stora städerna. Här fanns tjänstemän, men inte så många. Det var först 1930 som det formellt blev acceptabelt att anställa administratörer i kommunerna (Olson & Bergevärn, 1987). Ändå hade till och med de minsta kommunerna anställt personer för att till exempel hantera ekonomiska frågor. Kommunministern vid den tiden var tydlig när han formulerade den nya lagen; han menade att kommuner borde vara försiktiga med att anställa administratörer – dessa sågs som en besvärlig kostnad. Lagstiftningen som följde utgjorde en sorts anpassning till tidens praxis, eftersom lagstiftaren avsåg att normen skulle vara att det mesta skulle hanteras av valda representanter också i framtiden. Men saker och ting blev inte så.

Att studera kommunernas utveckling och de organisatoriska rollerna är som att ta en resa tillbaka i tiden. För kommunens högsta tjänsteman börjar resan med att de valda representanterna inte längre har tillräckligt med tid för att leda och administrera kommunen. I Sverige finns således kommundirektörens ursprung i kommunerna själva. I många andra länder springer rollen som kommundirektör och andra ledande administrativa uppdrag ur statstjänstemannarollen. Det har praktiskt betytt att det inte finns – och har heller aldrig funnits – officiella regler, förordningar eller lagar för jobbet som kommundirektör. I kommunallagen slås numera fast att det ska finnas något som kan kallas kommundirektör och för denne ska det finnas en instruktion. Om det är så att en kommundirektör bor i samma kommun som hon eller han arbetar är det den enda myndiga personen som inte är valbar till kommunfullmäktige.

I denna rapport tjänar kommundirektören som en illustration av hur chefsroller i den offentliga sektorn har förändrats. Det finns flera goda skäl för att använda kommundirektörer som en illustration. För det första är det en yrkesroll som funnits länge i kommunerna. För det andra är kommundirektör den enda roll som omnämns i kommunallagen. För det tredje kännetecknas rollen som kommundirektör av att det finns en spänning mellan politik och förvaltning, vilket gör att hans eller hennes ställning sannolikt kommer att påverkas av förändringar inom båda dessa.

## Metod

Merparten av de uppgifter som presenteras här kommer från sex enkätundersökningar, som riktar sig till alla kommundirektörer i Sverige – med andra ord den högsta tjänstemannen i Sveriges 290 kommuner. Den första undersökningen genomfördes 1995 och ingick i den så kallade UDIT-studien som genomfördes som ett europeiskt samarbetsprojekt där borgmästare studerades (Klausen & Magnier, 1998; Mouritzen & Svara, 2002), och den senaste som genomfördes var i slutet av år 2020. Enkätundersökningarna har genomförts vart femte år.

Den första undersökningen i den svenska delen av denna studie hade en svarsfrekvens på 78 procent (Haglund, 1998). År 2000 var svarsfrekvensen 74 procent, 2005 var den 75 procent, 2010 var den 76 procent, 2015 var den 72 procent och 2020 slutade på 73 procent. Det bör påpekas att det inte är möjligt att erhålla 100 procent i svarsfrekvens, eftersom 20–25 procent av befattningarna vid tillfället för datainsamling saknar kommundirektör på grund av chefsomsättning. Så med andra ord har nästan alla kommundirektörer i tjänst svarat på enkäterna.

Sammantaget innehåller varje enkät cirka 250 frågor. Visst internt svarsbortfall är därför inte förvånande. Emellertid visar bortfallsanalys av de sex enkätundersökningarna att bortfallet inte är systematiskt.

De sex enkäterna har nått sina mottagare vid olika tid sett ur ett valcykelperspektiv. Eftersom de svenska kommunerna genomför val till kommunfullmäktige vart fjärde år (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 och 2018) har kommundirektörerna besvarat enkäterna olika långt ifrån föregående och till nästkommande val. Det kan ha spelat roll för hur kommundirektörerna besvarat enkäterna, särskilt när det gäller förhållandet mellan kommundirektör och den politiska nivån. Detta är något vi diskuterar i vår redogörelse av resultaten.

Tillgängliga data är omfattande, eftersom undersökningarna både sträcker sig över en lång tidsperiod (25 år) och är utformade som totalundersökningar av populationen. Dessutom är svarsfrekvensen genomgående hög. De resultat vi presenterar bör därför ses som mycket generaliserbara för kommundirektörer, men kan också fungera som inspirationskälla när det gäller att diskutera utvecklingen av andra kommunala tjänstemän.

## ***Den beskrivande modellen***

Att beskriva rollen som kommundirektör är inte lätt – det är något vi har förstått när vi intervjuat kommundirektörer. Ett tydliggörande citat är följande:

”... jag tror att det är vad jag gör, så att säga. Det händer mig ... men kanske inte så mycket ... Tja, jag menar ... att beskriva det här jobbet är jävligt svårt, tycker jag. Det är ganska konstigt. Man borde kunna ... Tja, det visar hur oklar denna roll egentligen är, eller hur ...”

För att beskriva rollen som kommundirektör använder vi tre huvudområden: uppgifter, nätverk och ledarstil. Vi relaterar dessa tre områden till både kommundirektörernas bakgrund och till deras arbetsglädje. Tillsammans svarar resultaten på följande empiriska frågor över tid: Vilka är de? Vad gör de? Vad tycker de om sitt arbete?



# Resultat

## *Bakgrund och ursprung*

Kommundirektörerna blir i genomsnitt äldre och äldre. År 1995 var medelåldern 51 år. År 2000 hade den ökat med två år (till 53 år) och 2005 var den 55 år. Medelåldern 2010 var 56 år och 2015 hade den ökat ytterligare ett år (till 57 år). Det är med andra ord en stadig ökning, och inte förrän år 2020 bryts trenden – då är medelåldern tillbaka på 56 år. På tjugofem år har alltså medelåldern ökat med fem år med en pik under 2015. Men trots att kommundirektörerna blivit äldre under de 25 studerade åren, innehar de sina positioner under allt kortare tid. Det är alltså inte kommundirektörernas kvarvaro på sin tjänst som gör att kadern blir äldre. Mellan 1995 och 2020 har tiden som kommundirektör stadigt sjunkit från 7,1 till 4,6 år. Det betyder att någon som arbetade som kommundirektör år 1995 i genomsnitt fick sitt jobb vid 44 års ålder, medan motsvarande ålder 2020 var 51 år.

Ålder och tid i tjänst är två trender som sticker ut, och det är också könsbalansen. Andelen kvinnor har ökat stadigt med en procent varje år mellan 1995 och 2005, varefter andelen ökade till två procent per år fram till 2015 och därefter ännu mer. 1995 var andelen kvinnor åtta procent, medan den var 42 procent 2020. Under de senaste fem åren har 43 procent av de rekryterande kommunerna valt en kvinna. Mellan 1990 och 1995 var motsvarande andel femton procent. Mätningarna visar att balansen mellan kvinnor och män som kommundirektörer jämnats ut, och att trenden mot att allt fler kvinnor rekryteras till denna tjänst blir allt starkare.

En kommundirektörs far kom 1995 oftast från arbetarklass eller lägre medelklass. Under denna tjugofemårsperiod har bakgrunden med medelklass ökat stadigt från 37 till 68 procent, medan andelen fäder med arbetarbakgrund minskat från 36 till 26 procent. En betydande förändring finns i gruppen där fadern ägde sitt eget företag, från tolv procent 1995 till tre procent 2015 men som uppe på 12 procent igen 2020. Många fäder anges ha haft chefsuppdrag i 2020 års mätning (28 procent), med tonvikt på lägre chefsbefattningar såsom kontorschef, avdelningschef, lagerchef och platschef. Modern arbetade vanligtvis. Andelen mödrar som anges ha varit hemmafruar minskade från 35 procent år 1995 till åtta procent år 2020. Vid mätningen år 2020 är de vanligaste sysselsättningarna för modern: kontorsarbete (19 procent); arbete inom skola och förskola (14 procent); liksom inom vård och omsorg (14 procent). Ungefär tio procent av mödrarna arbetade som chefer. Majoriteten av kommundirektörerna har i viss mån gjort en klassresa, om än i mindre utsträckning 2020 jämfört med 1995.

I allmänhet tenderar kommundirektörerna att vara välutbildade. 1995 hade 77 procent deltagit i minst tre års universitetsutbildning. Tio år senare var andelen kommundirektörer med en sådan utbildning 83 procent. Tjugofem år senare var motsvarande siffra 99 procent. I genomsnitt hade de nästan fyra års

universitetsutbildning. Den mest betydande förändringen som vi kunde finna mellan 1995 och 2020 är att andelen juridikutbildade har minskat från tjugo till tio procent. Offentlig förvaltning och statsvetenskap har också minskat från 42 till 25 procent fram till 2015 för att öka till 34 procent 2020. Under ekonomins tid (Rombach & Berglund, 2005) kan man tro att andelen med ekonomiutbildning skulle öka. Och så är det till viss del: denna andel ökade mellan 1995 och 2005, men bara från 21 till 23 procent, varefter den minskade till 19 procent fram till 2015 för att 2020 återigen öka till 28 procent. Sammantaget utgör detta en marginal förändring i riktning mot alltmer olika utbildningsbakgrund.

Variationen i vad en kommundirektör brukade göra innan sin nuvarande position är stor. Vi hittar allt från en kommunal enhetschef till en armémajor. Trenden är att antalet före detta ekonomichefer, HR-chefer, jurister och planerare minskar. Det som ökar är kommunala förvaltningschefer och kommundirektörer (vilket kan bidra till förklaringen till varför de blir äldre i genomsnitt). År 2020 var den vanligaste tidigare anställningen förvaltningschef (44 procent). Kommundirektör kom på andra plats med 19 procent och ekonomichef blev trea med 11 procent. 1995 var ekonomichef den vanligaste tidigare positionen med 16 procent, tätt följt av förvaltningschef på 14 procent och kommundirektör på 5 procent. Undersökningen 2000 uppvisar nivåer mer eller mindre mitt i mitten mellan 1995 och 2005. Under 2015 hade 18 procent tidigare befattning som kommundirektör, 11 procent som ekonomichef och 10 procent som förvaltningschef.

Oavsett deras tidigare jobb kom 2015 över 80 procent av kommundirektörerna från den kommunala sektorn, och motsvarande andel för 2020 är 91 procent. En märkbar förändring är att andelen verkställande direktörer som kommer från den privata sektorn har minskat från nio procent år 1995 till fem procent år 2000 och fyra procent år 2020. Denna nivå är nära nog den samma både 2010 och 2015. De senaste åren har staten bidragit med cirka 3 procent.

## *Uppgifter*

Per definition är rollen som kommundirektör att fungera som en länk eller buffert mellan politik och förvaltning. Samtidigt är kommundirektören den enda rollen som inte har något särskilt intresse att försvara, snarare allt än något speciellt. Ekonomichefen måste bevaka den kommunala ekonomin, HR-chefen har att se till personalfrågor och förvaltningschefen måste bevaka sin förvaltnings intressen, men det gäller alltså inte kommundirektören. Eventuellt kan den övergripande bilden utgöra ett sådant område. Den övergripande bilden är dock svår att definiera.

Ett sätt att närma sig frågan om vad en kommundirektör gör och hur detta har förändrats över tid är att studera vad de anser vara uppgifterna i det dagliga arbetet. Tabell 1 visar särskilt höga värden för uppgifter som sammantaget handlar om produktivitet och effektivitet. Kommundirektörerna anser att fokus i arbetet är att säkerställa förnuftiga lösningar på problem, helst genom att se till att de olika

förvaltningar samarbetar när det gäller effektiv resursanvändning. Att formulera idéer och visioner verkar vara ett viktigt instrument. Lite på sidan av effektivitetsfrågan, men ändå rankad högt, hittar vi ansträngningar för att hitta bra former för samarbete mellan politiker och tjänstemän. Tillämpning av regler och rutiner får låga värden. Dessutom håller kommundirektörerna politiken på armlängds avstånd. Minst fokus läggs på att leda underordnad personal. Det senare kan vara svårt att förstå med tanke på att vi studerar kommunens högsta tjänsteman. En rimlig tolkning av detta låga värde i förhållande till medarbetare är att tolka denna uppgift som den minst problematiska aspekten av arbetet. Avståndet som hålls mot politik kan å andra sidan förstås som rent självbevarande.

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
Se till att resurser används effektivt	86	84	82	78	78	78
Stimulera samarbete mellan förvaltningarna	82	83	81	80	80	80
Påverka processen för beslutsfattande i syfte att säkra förnuft	81	80	79	81	78	76
Utveckla förhållandet mellan politiker och tjänstemän	78	79	75	74	73	70
Formulera idéer och visioner	77	76	77	76	78	78
Ge kommunstyrelsen ordförande 'tekniska' råd	76	75	73	69	71	74
Främja och stödja nya projekt i kommunen	76	75	77	75	77	76
Rädda kommunens ekonomi	73	59	63	65	68	70
Vara informerad om medborgarnas ståndpunkter	70	68	68	65	65	63
Regional planering med andra Kommundirektörer	70	72	69	68	65	63
Vara informerad om personalens ståndpunkter	65	65	64	64	64	63
Utveckla implementera nya rutiner och arbetsmetoder	64	62	61	58	58	60
Sköta ekonomiska angelägenheter, redov. och budget	58	52	46	44	40	37
Lösa problem och konflikter mellan människor	55	57	57	58	60	63
Utverka resurser från externa källor	55	52	51	50	58	55
Säkerställa att föreskrifter och regler följs	51	52	45	42	41	40
Ge kommunstyrelsen ordförande politiska råd	44	41	40	36	35	32
Leda underordnad personal i den dagliga ärendehantering	43	44	37	36	36	34

Tabell 1. Tonvikten i det dagliga arbete (Medelvärdes index (0-100) där 100 är högst)

Tonvikten i arbetet ligger i att säkerställa effektivitet tätt följt av att stimulera samarbete mellan förvaltningarna och att påverka processen för beslutsfattande i syfte att säkra förnuft. Vid en första anblick verkar det som om inte särskilt mycket har hänt på 25 år. Det mest påtagliga som hänt är att det mesta har ökat. Allra mest har att hålla reda på ekonomiska angelägenheter så som redovisning och budget ökat; det handlar om 21 indexenheter (vilket motsvarar en ökning om 57 procent). Också uppgiften att leda underordnad personal i den dagliga ärendehantering har förändrats över tid – från låg tonvikt till lite mindre låg. Minskning i tonvikten finns när det gäller uppgiften att lösa problem och konflikter mellan människor, medan tonvikten ökar över åren när det gäller att utveckla förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Vi återkommer till relationer och konflikter längre fram i texten.

Ett alternativt sätt att se på kommundirektörens arbete illustreras i Tabell 2. I tabellen har ett antal svarsalternativ från tabell 1 ordnats i två idealkategorier.

Utgångspunkten här är Robert Putnams kategorisering i den klassiska och politiska byråkraten (Putnam, 1975; Klausen & Magnier, 1998). Det bör dock påpekas att till skillnad från Putnams studie är effektivitetsaspekterna i tabell 2 enbart relaterade till den byråkratiska sfären.

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
<b>Den klassiska byråkraten (medel)</b>	<b>57</b>	<b>56</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>46</b>
Leda underordnad personal i den dagliga ärendehantering	43	44	37	36	36	34
Sköta ekonomiska angelägenheter, redov. och budget	58	52	46	44	40	37
Säkerställa att föreskrifter och regler följs	51	52	45	42	41	40
Ge kommunstyrelsen ordförande 'tekniska' råd	76	75	73	69	71	74
<b>Den politiska byråkraten (medel)</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>69</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>66</b>
Formulera idéer och visioner	77	76	77	76	78	78
Främja och stödja nya projekt i kommunen	76	75	77	75	77	76
Ge kommunstyrelsens ordförande politiska råd	44	41	40	36	35	32
Vara informerad om medborgarnas ståndpunkter	70	68	68	65	65	63
Utveckla förhållandet mellan politiker och tjänstemän	78	79	75	74	73	70
Påverka beslut i syfte att säkra förnuftiga lösningar	81	80	79	81	78	76

Tabell 2 Typ av byråkrat. (Medelvärdes index 1-100, 100 är mycket)

Tabell 2 visar att den klassiska byråkraten är mindre framträdande än den politiska. Det innebär att kommundirektörer verkar ha en bra position för att påverka kommunens visioner och utformning av samtida kommunal verksamhet. Tabellen visar också att en viss förändring sker under åren. Sammantaget ser vi en trend som går i riktning mot den klassiska byråkraten, men med en betydande tonvikt på den politiska byråkraten.

## Nätverk

En viktig aspekt i chefsrollen är det nätverk som används i arbetet. I enkätundersökningarna studeras det med hjälp av frågor om hur ofta kommundirektörerna möter andra aktörer och hur viktiga dessa är. Frågorna behandlar också aktörerna i termer av konflikt och samarbete. Kommundirektörer deltar i genomsnitt i ungefär 30 möten med olika aktörer per vecka år 2000 och 2020. Mätt i frekvens identifierar vi fyra olika grupper. I den grupp människor som kommundirektörer möter mest hittar vi ordföranden för kommunstyrelsen, ekonomichefen, förvaltningscheferna och några andra anställda. Dessa aktörer möter kommundirektörer nästan dagligen. Den andra gruppen inkluderar aktörer

som kommundirektörer möter minst en gång i veckan: ledande oppositionspolitiker, medborgare, journalister och personer från privat sektor. Den tredje gruppen inkluderar kommundirektörer från andra kommuner och fackliga företrädare – dessa aktörer möter kommundirektören en eller två gånger i månaden. Den fjärde och sista gruppen – vilka möter kommundirektören mer sällan – består i huvudsak av personer som representerar centrala enheter nationellt. Mer om kommundirektörernas nätverk framgår av bilaga.

De aktörer som kommundirektörer möter ofta indikerar att de har stor betydelse för rollen som kommundirektör. Den första gruppen består med andra ord av mycket betydelsefulla aktörer för hur kommundirektörsrollen utövas i den dagliga gärningen. I denna grupp står kommunstyrelsens ordförande i en klass för sig, medan förvaltningscheferna tilldelas större betydelse än ekonomichefen. Intressant är också att denna grupp beskrivs som viktig år 1995 och är till och med ännu viktigare år 2020.

Ett annat sätt att beskriva nätverket är hur relationerna ser ut med olika aktörer. I enkätundersökningarna mäts det med hjälp av begreppen konflikt och samarbete där respondenterna väljer mellan samarbete och konflikt på ett kontinuum. I ena änden återfinns konflikt och i andra samarbete, vilket gör att mitten på detta kontinuum kan betyda såväl avsaknad av konflikt och samarbete, som förekomst av båda.

Kommundirektörer beskriver endast några få relationer som konfliktfyllda (se tabell 3). Det mest problematiska förhållandet är det med journalister, och då är det ändå endast fem procent av kommundirektörerna som noterar konflikt för denna relation. Bland de aktörer som kommundirektörerna möter ofta (och som här beskrivs som tillhörande den första gruppen i kommundirektörens nätverk) är andelen som anger att relationen kännetecknas av konflikter cirka en procent (dvs. isolerade fall). Samtidigt bör det noteras att de två kommundirektörer som 1995 uppger att de upplever konflikter med kommunstyrelsens ordförande hade lämnat sina befattningar år 2000. Under 2000 rapporterar ingen kommundirektör att de upplever någon konflikt med ordföranden för kommunstyrelsen. I undersökningen 2005 rapporterar tre kommundirektörer att de upplever sitt förhållande till kommunstyrelsens ordförande som konfliktfyllt, och antalet var detsamma både 2010 och 2020. År 2015 var motsvarande siffra fyra.

Som också framgår av tabell 3 kännetecknas vanligtvis kommundirektörens nätverk av samarbete. Framst gäller det aktörer inom gruppen som kommundirektörerna möter mest. Nästan alla säger att deras förhållande till förvaltningschefer kännetecknas av samarbete eller mycket samarbete – medelvärdesindex år 2020 är 94 (av 100). Medelvärdesindex för ekonomichefer och kommunstyrelsens ordförande är under detta år 96 respektive 92, vilket också är mycket höga siffror. Rollen som kommundirektör präglas av mycket samarbete och inte särskilt mycket av konflikt. Detta betyder dock inte att det senare inte finns. Snarare indikerar materialet att det finns konflikter här och där, men att de är undantag i kommundirektörernas arbete.

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
Kommunstyrelsens ordförande	92	93	93	93	98	90
Ledarna för den politiska oppositionen	70	73	75	78	75	78
Andra politiker i kommunen	71	73	75	75	65	73
Ekonomichefen i kommunen	96	95	95	93	83	90
Förvaltningschefer	94	93	93	93	85	88
Andra anställda	79	78	78	78	68	75
Medborgare i kommunen	61	60	63	60	53	60
Journalister	54	55	58	58	48	58
Kommundirektörer i andra kommuner	77	75	75	75	45	68
Tjänstemän vid landstinget	59	58	58	58	23	58
Tjänstemän vid statliga myndigheter	55	50	55	53	25	55
Tjänstemän vid länsstyrelsen	58	53	58	58	33	63
Tjänstemän från SKR	60	60	63	60	33	65
Fackliga representanter	69	68	70	68	50	65
Näringslivet i kommunen	72	75	75	75	63	75
Andra ledande aktörer t ex ideella föreningar	64	63	63	63	40	60

Tabell 3. Relationer till dessa aktörer kan kännetecknas av mer eller mindre konflikt eller samverkan. Hur skulle du vilja beskriva ditt förhållande till följande personer eller grupper? 0 betyder mycket konflikt, 100 mycket samverkan. (Medelvärdes index)

Vi bör också påpeka att dessa förhållanden knappast har förändrats under de 25 år vi mätt. Det finns en nedgång här och där i mätningen för 2000, men det är allt. Vad denna nedgång beror på är svårt att uttala sig om.

## Ledarskapsstil

I Hales klassiska artikel från 1986 sammanfattar han forskningen om chefer fram till 1986 (Hales, 1986). Hans kategoriseringar, som ger en allmän och generell bild av en stor mängd chefsroller i ett internationellt perspektiv och i många sektorer, möjliggör analys av hur en typ av chefsroll liknar och skiljer sig ifrån en allmän chefsroll när det gäller ledarstil. Tabell 4 visar hur kommundirektörerna svarar på frågor som är relaterade till Hales indikationer på ledarstil.

Kommundirektörerna anger att samordning av andras arbete är viktigt, vilket indikerar att de liknar andra chefer och ledare i denna aspekt av ledarstilsbegreppet. En annan aspekt är att vara innovativ, som också ges tämligen höga siffror. Men aspekten som behandlar chefsarbetets ryckighet och höga tempo, som ofta betonas i ledarskapslitteratur av olika slag, ges förhållandevis låga siffror (i tabellen

beskriven som att de planerar jag konstruerar kommer till ”i flygande fläng”). Förvånande lågt noteras även informationshantering – som enligt Hales genomgång vanligtvis är en viktig aspekt. Kommundirektörerna poängterar också i mindre utsträckning kontroll av att det beslutade blir genomfört – vilket är intressant med tanke på kommundirektörens position i gränslandet mellan politik och förvaltning.

Det är också intressant att notera förändringar mellan de sex mätningarna. Dessa är små, men tyder ändå på en viss förändring i hur kommundirektörer uppfattar sin roll och möjlig ledarstil. Under 2000-talet går det mindre tid till förhandlingar jämfört med mätningen 1995. Förhandlingar kan till exempel innebära medling i konflikter och att förhindra att konflikter uppstår. En annan förändring är att mer fokus läggs på att hantera arbetsflödet. Detta kan tyda på att kommundirektörer i allt högre grad är intresserade av operativt arbete.

Siffrorna i tabell 4 visar en chef i en strategisk position i en stor, offentlig organisation med strategiska ledarskapsuppgifter: kommundirektörer arbetar med visioner och planer som inte kan skyndas på. Det är sedan upp till andra som behöver samordnas att genomföra dessa visioner och planer. Kommundirektören är också organisationens ansikte - men inte för mycket, eftersom det finns andra som kan och vill spela den rollen.

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
Det är min uppgift att agera som galjonsfigur i kommunen.	55	57	55	53	54	55
Min huvudsakliga uppgift är att samordna andras arbete.	71	70	73	72	73	73
Större delen av min arbetstid går åt till att övervaka, filtrera och sprida information.	44	46	50	46	49	48
Min viktigaste uppgift är att fördela resurser.	51	53	50	51	52	47
Mina arbetsuppgifter går ut på att hantera arbetsflödet.	55	54	53	52	47	45
En mycket stor del av min arbetstid går åt till förhandlingar.	48	48	48	49	50	54
En av mina stora uppgifter är att stå för det innovativa.	63	64	65	66	65	67
De planer jag konstruerar kommer till "i flygande fläng".	39	37	39	40	41	36
En stor del av min tid går åt för att kontrollera att det beslutade blir gjort	49	45	47	41	40	40

Tabell 4. KD i förhållande till Hales kategorier (Medelvärdes index där 0 står för lite och 100 för mycket)

# Arbetsstillfredsställelse

För en kommundirektör består det ideala jobbet av tämligen tydliga ingredienser. Det inkluderar att ha olika uppgifter, att arbeta med aktörer som har en god samarbetsförmåga, och att ha en bra relation med överordnade (se tabell 5). Dessa ingredienser ges höga medelvärdesindex i undersökningarna.

Aspekter av arbetsstillfredsställelse som erhåller lägre medelvärdesindex är: att ha ett nära samarbete med politiker; att ha goda fysiska arbetsförhållanden; och att ha tryggt anställningsförhållande. Man bör dock inte per automatik tolka det som att dessa aspekter är oviktiga. De fysiska arbetsförhållandena är generellt sett bra – det är förmodligen svårt att hitta en kommundirektör som lider av upprepade belastningsskador, vilket kan vara en förklaring till att denna aspekt inte ges högre värde. Det är dock svårare att hitta en rimlig förklaring till varför tryggt anställningsförhållande värderas lågt. Det är möjligt att den senare faktorn är binär till sin natur; antingen uppfattar du villkoren som säkra eller så har du inte längre några villkor. Observera att tryggt anställningsförhållande inte bara värderas lågt i den ideala dimensionen, utan beskrivs som varande högre i den faktiska situationen än vad som är idealt. Skillnaden har emellertid minskat vid mätningen år 2020.

	2020		2015		2010		2005		2000		1995
	I <sup>1</sup>	V <sup>2</sup>	I <sup>1</sup>	V <sup>2</sup>	I <sup>1</sup>	V <sup>2</sup>	I <sup>1</sup>	V <sup>2</sup>	I <sup>1</sup>	V <sup>2</sup>	I <sup>1</sup>
Tillräckligt med tid för privatlivet	74	58	73	50	75	52	75	61	75	61	79
Goda fysiska arbetsförhållanden	61	79	66	79	64	81	64	61	64	62	51
God arbetsrelation till direkt överordnade	88	83	87	83	84	82	84	82	82	63	94
Tryggt anställningsförhållande	58	59	57	61	59	67	59	61	60	64	54
Arbeta med människor som har god samarbetsförmåga	81	73	81	71	81	73	78	75	81	65	92
Tillfrågad av direkt överordnade	77	76	74	77	74	76	73	76	73	66	79
Möjlighet för avancemang till högre tjänster	56	27	63	29	65	30	64	41	61	67	56
Inslag av variation och spänning i arbetet	87	87	84	86	87	84	87	83	85	68	96
Arbeta nära politiker	58	97	58	94	52	95	51	80	44	69	31
Möjlighet till inflytande över samh. utv.	84	85	84	84	81	83	78	81	73	70	80
Lön och löneförmåner	67	79	70	77	70	75	69	65	69	71	67
Klara arbetsuppgifter	57	59	63	37	63	56	64	59	61	72	57

Tabell 5 Ideal (I) och verklighet (V). (Medelvärdes index där 0 står för lite och 100 för mycket)  
<sup>1)</sup>Betydelse <sup>2)</sup> Stämmer |

I den första undersökningen (1995) frågades endast om den ideala situationen, medan de följande undersökningarna också innehåller frågor om den faktiska situationen. Om man ser på skillnader är det tre som sticker ut mer än andra. Det ena är att kommundirektörerna vill ha mer tid med sin familj. En ännu större skillnad finns när det gäller möjligheter till avancemang. Om du är yrkesinriktad och redan är den högsta tjänstemannen är det inte helt klart vad ditt nästa steg ska vara. Den överlägset största skillnaden mellan den faktiska och den ideala situationen finns i kategorin som beskrivs som att arbeta nära med politiker. Kommundirektörerna anger mycket höga siffror på denna aspekt när det gäller hur



det faktiskt är, medan idealet är ett av de lägre av de aspekter som mäts i våra undersökningar. Det är särskilt intressant med utgångspunkt i en diskussion om kommundirektörens roll. Kommundirektörer möter politiker ofta, tycker att de är viktiga, tycker inte att dessa möten är särskilt fyllda med konflikter, men förefaller ändå ha en ambivalent inställning till denna aspekt av sitt jobb. Därför överensstämmer inte analysen av skillnader med svar på andra frågor angående förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Det som annars verkar vara ett bra, representativt arrangemang innehåller således en annan dimension – en mycket intressant sådan.

Låga värden i termer av skillnader kan rimligen tolkas som att det finns en balans mellan vad kommundirektörer uppfattar som idealt och den faktiska situationen. Med undantagen som diskuterats ovan är dessa skillnader ganska små. Med andra ord, detta är ett jobb nära idealet för någon som redan arbetar som kommundirektör.

## Jobbet upphör

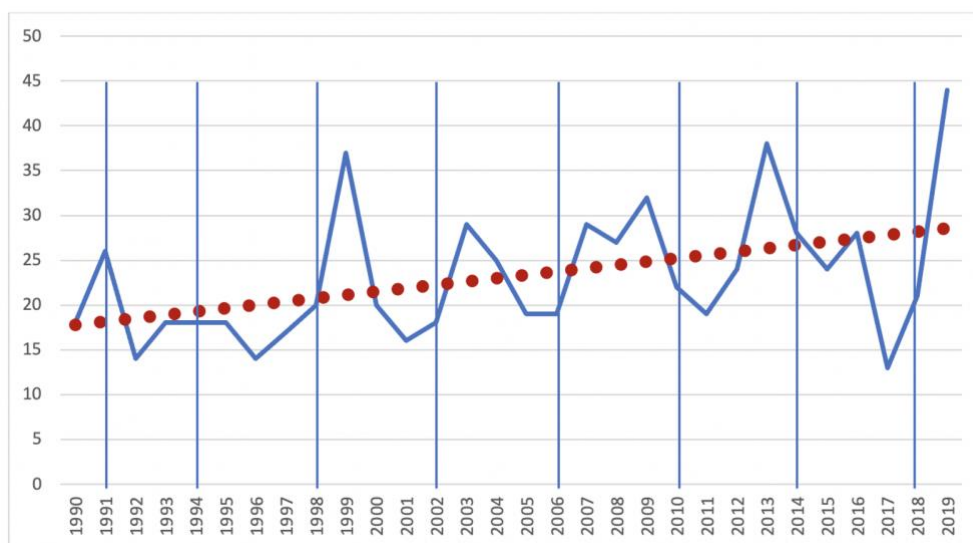
Allt har ett slut, även jobbet som kommundirektör. Anledningarna till varför en kommundirektör slutar sitt jobb är inte lätt att fråga om eftersom de som slutat är svåra att nå när de väl har lämnat sin position. Ett sätt att hantera denna svårighet är att fråga efterträdaren vad han eller hon uppfattar som orsaken till föregångarens avgång. Svaren sammanfattas i tabell 6.

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
Karriär	21	16	17	18	14	12
Samarbetsproblem med politiker	37	33	30	28	29	23
Samarbetsproblem med tjänstemän	11	12	12	9	9	7
För stor arbetsbelastning/för stor arbetspress	1	6	5	8	6	7
Ålder/pensionering	30	29	29	26	31	35
Sjukdom/dödsfall	3	2	5	7	5	5
Vet ej	7	11	7	5	6	5
Tjänsten nyinrättad/Ingen företrädare	1	2	5	10	8	14

Tabell 6. Varför slutade företrädaren? (%) (Mer än en anledning kan anges)

En tydlig trend är att olika samarbetsproblem förklarar varför kommundirektörer slutar, särskilt de senaste åren. De vanligaste problemen när det gäller samarbete involverar politiker, och de har också ökat markant under undersökt period. Samarbetsproblem finns även med andra tjänstemän, om än i mindre omfattning. Sammantaget utgör samarbetsproblem av olika slag en betydande orsak till varför en kommundirektör slutar.

Våra möjligheter mäta omsättning på kommundirektörer är delvis begränsade. Det är fullt möjligt att en och annan kommundirektör både har hunnit börja och sluta mellan våra undersökningstillfällen och därför passerar förbi våra mätningar. Av våra enkäter framgår när någon börjat och med hjälp av den uppgiften har vi beräknat ett slags omsättning, vilket redovisas i figur 1. Märk dock att det sannolikt är lågt räknat.



Figur 1. Beräkning av när respondenterna började sin anställning, antal och trend. Valår markeras med de lodrätta strecken.

I figur 1 framgår förutom antal tillträdna också trenden, vilken är tydlig: tillsättningen av nya kommundirektörer ökar, vilket också betyder att omsättningen ökar då ökningen i rekrytering inte kan förklaras av att kommunerna totalt sett skapar fler kommundirektörstjänster. I figur 1 finns valåren inlagda. Vissa effekter av val förefaller finnas, särskilt under vissa år, då nyanställning av kommundirektörer ökar första eller andra året efter ett val.

## Diskussion och slutsats

I detta avsnitt diskuterar vi kort rollen som kommundirektör men också hur denna roll har förändrats under de senaste 25 åren.

## ***Rollen som sådan – arbete i gränsland***

Kommundirektörsrollen innefattar ett stort mått av strategiskt arbete, där kommundirektören ska fokusera på helhetsbilden. Det är viktigt att samarbetet mellan nyckelaktörerna i kommundirektörens nätverk fungerar väl, och så är vanligtvis fallet. Kommunstyrelsens ordförande, förvaltningscheferna och ekonomichefen är väsentliga för hur kommundirektören utför sitt jobb. Men att arbeta nära politiker och den politiska sfären är inte oproblematiskt. Kommundirektörer ser till att hålla sig på sin sida av gränsen mellan politik och förvaltning. Men en förändring går att skönja.

Kommundirektörens uppgifter handlar främst om att säkerställa rationella och kostnadseffektiva lösningar, stimulera samarbete, formulera visioner, stödja projekt och utveckla relationer mellan politiker och tjänstemän. Det gränsland, eller lila zon som Alford med flera (2017) uttrycker det, som uppstår mellan politik och förvaltning ses inte bara av kommundirektörerna som ett givet arbetsområde, utan också som ett område som behöver vårdas och utvecklas. Kommundirektörens arbetsområde omfattar å ena sidan att hantera själva skärningspunkten – vilket indikeras av det täta samarbetet med politikens motsvarighet till kommundirektören: kommunstyrelsens ordförande. Å andra sidan innefattar arbetsområdet också andra aktörer som hjälper till att definiera, vårda och utveckla gränslandet, till exempel ekonomichefen, förvaltningscheferna och så vidare – liksom andra politiker. Kommundirektören är med andra ord en viktig skapare av den lila zonen – tillsammans med andra aktörer.

Generellt sett är kommundirektörer nöjda med sitt arbete och har hög arbetstillfredsställelse. De tycker om att ha olika uppgifter som involverar mycket samarbete och de har vanligtvis goda relationer med överordnade. Men att arbeta i gränslandet är inte enkelt – och kanske är det förklaringen till de tydliga indikationerna på att de idealt sett inte skulle arbeta så nära politikerna. Att arbeta i gränslandet är intressant och roligt, men kan också vara farligt så till vida att om samspelet inte fungerar finns risk för att kommundirektören måste sluta sitt arbete.

De flesta skulle nog vara överens om att 25 år är tillräckligt långt för att de flesta förändringar ska ha tillräckligt med tid för att äga rum. Vi avslutar med en diskussion om hur rollen som kommundirektör har förändrats och inte förändrats under de 25 år som studerats.

## ***Spår under 25 år***

I många avseenden har inte rollen som kommundirektör förändrats särskilt mycket. Fokus i deras dagliga arbete har varit relativt stabilt under tjugofemårsperioden. Mätt med Hales (1986) skalor är kommundirektörer chefer nu på ungefär samma sätt som de var 1995. För det mesta gäller samma stil nu som då. Det som gör deras arbete tillfredsställande är också mer eller mindre detsamma nu som 1995 och tiden

där emellan. Den bild som Hartley et al. (2015) presenterar av ledande offentliga chefer som både entreprenöriella och strategiska överensstämmar med bilden av kommundirektörer som framträder här.

Samtidigt sker förändringar i data som inte är utan intresse, till exempel med avseende bakgrundsvariablerna. Kommundirektörer har i genomsnitt blivit fem år äldre på tjugofem år. Samtidigt har de haft sin position i mindre tid än tidigare. Trots den ökande omsättningen hos kommundirektörerna är de paradoxalt nog mindre benägna att sluta för att gå vidare i karriären än tidigare. Konflikter med politiker och andra chefer ger en bättre förklaring till varför deras föregångare lämnade. En ännu starkare trend är den ökade andelen kvinnor i positionen. Förändringarna i bakgrundsvariablerna berättar ingenting om hur – eller om alls – själva rollen förändras, snarare förefaller rollen förändras mycket mindre än vilka det är som innehar rollen.

Intressanta ingredienser i rollen som genomgått förändring avser rollen i förhållande till den politiska sfären. Den vanligtvis outtalade överenskommelsen mellan politiker och offentliga chefer som beskrivs av Weiss (2017) – där den förra avstår från att lägga sig i den operativa verksamheten i utbyte mot att den senare försöker uppnå de mål som politikerna har satt – låter enkel och rimlig. Den saknar dock inte komplexitet – även om den i lagen numera föreskrivna instruktionen till kommundirektören kan vara ett sätt att försöka öka tydlighet i förväntningar och relation. Det finns indikationer på att kommundirektören mer och mer blir en central ledare med en roll som möjliggör en ökande mängd uppgifter av mer traditionell politisk karaktär. Till exempel visar våra mätningar att kommundirektörer i allt högre grad uppfattar att deras uppgift är att påverka beslutsprocesser, att få information om vad medborgarna tycker, att planera regional utveckling och att utveckla relationen mellan politiker och tjänstemän. Kommundirektörerna anger också i allt större utsträckning att de borde ge kommunstyrelsens ordförande politiska råd – även om siffrorna för denna aspekt är relativt låga. Här ser vi en roll som tycks ta ett tydligare utrymme inom den lila zonen. Skulle detta kunna utgöra en liten del av förklaringen till varför kommundirektörer behåller sin position under allt kortare tid? Kommundirektörerna svarar också i allt större utsträckning att föregångaren slutar på grund av samarbetsproblem – främst med politiker. Samtidigt är det dock viktigt att påpeka att kommundirektörer i allmänhet upplever en låg nivå av konflikt i sitt arbete – såväl med politiker som med tjänstemän och andra. En tolkning skulle kunna vara att om konfliktnivån skruvas upp så skruvas uppdraget som kommundirektör bort, dvs. upphör.

De förändringar i rollen som visas i materialet kan sammanfattas på följande sätt: att i allt högre grad hantera linjeförhållanden, ekonomiska frågor, organisatoriska processer samt samhällsutvecklingen – och detta tillsammans med andra ledande aktörer, främst kommunstyrelsens ordförande. Det betyder att gränslandet mellan politik och förvaltning är kommundirektörens givna arbetsområde, och här återfinns såväl andra, viktiga aktörer som intressanta arbetsuppgifter – och ger hög arbetstillfredsställelse.



# Referenser

- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. & Hughes, O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 752-763.
- Bergevärn, L-E & Olson O. (1987). *Kommunal redovisning då och nu: längtan efter likformighet, rättvisa och affärsmässighet*. Lund. Doxa
- Brunsson, N. & Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling: Om politikers inflytande på politiken*. Stockholm: Liber.
- Cregård, A., Berntson, E., & Tengblad, S. (2018). *Att leda i en komplex organisation: Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. Stockholm: Natur och kultur.
- Demir, T. & Nyhan, R. (2008). The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. *Public Administration Review*, 68, 81-96.
- Haglund, R. (1998). *Turbulence as a way of life: the Swedish municipal CEO. The Anonymous Leader*. Odense University Press.
- Hales, Colin P. (1986). What Do Managers Do? A Critical Review of the Evidence. *Journal of Management Studies*. 23(1): 88–115.
- Hansen, M. B., & Villadsen A. R. (2017). "The external networking behavior of public managers - the missing link of weak ties". *Public Management Review*. 19(10): 1556–76.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O. & Yates, S. (2015). Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. *Public Administration*, 93(1), 195- 211.
- Klausen, K. K. & Magnier, A. (1998). *The anonymous leader: Appointed CEOs in Western local government*. Odense, Odense university press.
- Moore, M. (2013). *Recognising Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mouritzen, P. E. & Svara. J. H. (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy*. London: Routledge.
- Putnam R. D. (1975). *Bureaucrats and Politicians: Contending Elites in the Policy Process*.

- Rombach, B., & Berglund, J. (2005). Den framgångsrika ekonomiskan. Santérus.
- Sayre, W. S. (1958). Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102-105.
- Solli, R; Czarniawska, B; Demediuk, P & Anderson, D. 2020. Searching for New Welfare Models - Citizen Attitudes to the Past, Present and Future of the Welfare State. London. Pelgrave Macmillan.
- Svara, J. (2006a). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28, 121-139.
- Weiss, J. (2017). Trust as a key for strategic management? The relevance of council– administration relations for NPM-related reforms in German local governments. *Public Management Review*, 19(10), 1399-1414.
- Wolmesjö, M & Solli, R. (red) (2021) *Styrning, organisering och ledarskapande i framtidens välfärd*. Lund. Studentlitteratur.

# Bilaga. 1

	2020	2015	2010	2005	2000	1995
Kommunstyrelsens ordförande	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen
Ledarna för den politiska oppositionen	En gång i veckan	En gång i veckan	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka
Andra politiker i kommunen	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan
Ekonomichefen i kommunen	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen	Dagligen
Förvaltningschefer i den kommunala organisationen	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka
Andra anställda i den kommunala organisationen	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	Dagligen	2-4 gånger/vecka	Dagligen	2-4 gånger/vecka
Medborgare i kommunen	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka	2-4 gånger/vecka
Journalister	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan
Kommundirektörer i andra kommuner	En gång i veckan	En gång i veckan	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad
Tjänstemän vid landstinget	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig
Tjänstemän vid centrala statliga myndigheter	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig
Tjänstemän vid länsstyrelsen	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad
Tjänstemän från Svenska Kommunförbundet	Sällan/Aldrig	Sällan/Aldrig	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad
Fackliga representanter i anställningsrelaterade ärenden	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad
Fackliga representanter i andra ärenden	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad
Näringslivet i kommunen	1-3 gånger/månad	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan	En gång i veckan
Andra ledande aktörer, t ex från ideella föreningar	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad	1-3 gånger/månad

Tabell Bilaga. Hur ofta kommunicerar du i normalfallet (muntlig kommunikation inklusive möten, telefonsamtal, direktadresserad epost etc) med följande personer/grupper? (median)



# Rapportseriens förteckning

2015:1 Sundström, Malin & Ericsson Dag (2015) Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller.

2015:2 Liff, Roy (2015) Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och succé!

2015:3 Liff, Roy (2015) Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers utveckling?

2015:4 Löfström, Mikael (2015) Styrgruppens praktik – Om mötens organisering.

2015:5 Carlsson Ingdahl, Pålsson Tina & Pålsson Birgitta (2015) Redovisningens roll för hållbar utveckling.

2016:1 Solli, Rolf (2016) Styrmetodernas förutsättningar– offentlig sektor som exempel på komplexitet.

2016:2 Dellve, Lotta & Andrea Eriksson (2016) Hållbart ledarskap - I vardag och förändring.

2017:1 Carlén, Margareta (2017) Från avkrok till prioriterat turistmål.

2017:2 Solli, Rolf, Demediuk, Peter & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2017) Sökandet efter framtidens välfärdsmodeller – Forskningsprogram och fallet med Australien.

2017: 3 Rapporter från projektet "Utvärdering av Västra Götalandsregionens politiska organisation":

Sammanfattning, Rolf Solli.

Delrapport 1: Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Kungälv's sjukhus och Västra Frölunda Specialistsjukhus - Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget i relation till tjänstemännen, Roy Liff, Karen Nowé Hedvall.

Delrapport 2: Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Kungälv's sjukhus och Västra Frölunda Specialistsjukhus - inskolning och påverkansmöjligheter, Roy Liff, Karen Nowé Hedvall.

Delrapport 3: Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda Specialistsjukhus - arbetsinsats och tidsinsats samt presidiemodell, Roy Liff, Karen Nowé Hedvall.

Delrapport 4: Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda Specialistsjukhus - politikernas förberedelser och tjänstemännens ärendeberedning, Roy Liff, Karen Nowé Hedvall.

Delrapport 5: Medborgarnas förtroende för VG-regionens politiker, Göran Jutengren.

Delrapport 6: Gräsrotslobbyism eller medborgardialog - vilka möjligheter anser sig regioninvånarna i Västra Götaland ha att påverka politiken? Göran Jutengren.

Delrapport 7: Effektiv styrning genom nyckeltal? Lotta Dellve.

Delrapport 8: Kulturnämnden som beställarnämnd - intervjuundersökning av Västra Götalandsregionens kulturnämnd synpunkter på bland annat styrmodellen, Margareta Lundberg Rodin.

Delrapport 9: Utförare i kulturområdet - intervjuundersökning av politisk och tjänstemannaledning i utvalda utförarstyrelser. Margareta Lundberg Rodin.

Delrapport 10: Medborgardialoger - en delstudie i utvärderingen av Västra Götalandsregionens politiska organisering, Karen Nowé Hedvall, Nicklas Salomonson och Maria Wolmesjö.

Delrapport 11: Beslut fattas - en bild av 133 styrelsemöten i Västra Götalandsregionen. Rolf Solli och Viveka Nilsson.

Delrapport 12: Resultatredovisning - beställar-utförar-modellen, Rolf Solli.

Delrapport 13: Beställarutförar-modellen - vara eller inte vara, Björn Brorström och Rolf Solli.

2018:1 Liff, Roy, Nowé-Hirdvall, Karen & Solli, Rolf (2018) Offentliga utförarstyrelsens bidrag till affärsutveckling.

2019:1 Solli, Rolf & Wolmesjö, Maria (2019) Valfärden och framtiden – bekymmer och förhoppningsfulla lösningar, version 1.0.

2019:2 Stenberg, Rebecca, Wolmesjö Maria & Leicht, Anders (2019) Efterforskning av försvunna personer – en. Internationell forskningsöversikt. Samproduktion med CARERs rapportserie Rapport Nr 29, 2019 Linköpings universitet

2020:1 Wolmesjö, Maria (2020) Hållbart ledarskapande och hälsofrämjande organisering för en attraktiv hemtjänst

2020:2 Wolmesjö, Maria & Fagerström, Bim (2020) Digitalisering, ledarskap och förändring i välfärdsverksamheter – På väg mot ett digitaliserat ledarskapande.

2020:3 Fagerström, Bim & Wolmesjö, Maria (2020) Digitalisering, ledarskap och informatik. Implementering av den nationella digitaliseringsstrategin i välfärden.

## **Kommundirektörsrollen i förändring – eller inte? - Tendenser under 25 år i svenska kommuner**

Förhållandet mellan politik och administration i kommuner har varit under diskussion i många decennier. Relationen har förändrats, till exempel som en effekt av olika reformer – inte sällan beskrivna i efterhand som en del i New Public Management (NPM). Även rollerna för de aktörer som främst arbetar i gränslandet mellan politik och förvaltning kan förväntas ha förändrats. I denna rapport fokuserar vi på utvecklingen av en ledande chefsroll i Sverige: kommundirektören. Huvudfrågan vi besvarar är: På vilka sätt har rollen som kommundirektör förändrats under de senaste 25 åren? Vi har genomfört undersökningar av svenska kommundirektörer vart femte år med början 1995. Den senaste som genomfördes var 2020. Våra resultat visar att förändringarna är mest framträdande när det gäller bakgrundsvariabler – här är tendenserna på flera sätt tydliga. Förändringar i rollens innehåll och utförande kan sammanfattas som att allt mer fokus läggs på att hantera linjeförhållanden, ekonomiska frågor, organisatoriska processer samt samhällets utveckling – och gärna tillsammans med kommunstyrelsens ordförande. Men i stort sett är mycket sig likt.

**Anna Cregård** är docent i företagsekonomi och förvaltningschef vid Högskolan i Borås

**Rolf Solli** är professor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås samt Förvaltningshögskolan i Göteborg



**HÖGSKOLAN  
I BORÅS**