



Allt faller eller flyger med relationerna – vardagen för kommunstyrelsens ordförande i små kommuner

Innehållsförteckning

1 Inledning	5	4 Samlad analys och bedömningar	30
1.1 Rapportens disposition	5	4.1 En personburen styrmodell med höga krav på individen	30
1.2 Befolkningsmässigt mindre kommuner	6	4.2 Demokratisk belastning och risk för påverkan på den politiska återväxten	31
1.3 Bakgrundsfakta om kommunerna i underlaget	6	4.3 Begränsat strategiskt handlingsutrymme trots formell styrka	31
2 Vilka utmaningar står Sveriges kommuner inför?	6	4.4 Nya grepp för att utöva det politiska ledarskapet	32
3 Iakttagelser om förutsättningar att verka som KSO i befolkningsmässigt mindre kommuner	10	4.5 Samverkan med ökade krav på systemledarskap	33
3.1 Hur upplever du dina förutsättningar att verka i rollen som kommunstyrelsens ordförande?	11	4.6 Behovet av asymmetriska lösningar	33
3.2 Vilka är de främsta utmaningarna som du möter i din roll som KSO?	14	4.7 Avslutande bedömning	34
3.3 Vilka är de viktigaste nyckelfaktorerna för att lyckas i uppdraget som KSO?	17	5. Rekommendationer	35
3.4 Vad behöver du utveckla i din roll som KSO?	20	5.1 Flera aktörer behöver bidra för att stärka det politiska ledarskapet i små kommuner	35
3.5 Vilka är de främsta utmaningarna som din kommun står inför just nu?	23	5.2 Minska personberoendet och skapa stabila politiska processer	36
3.6 Vilka är de viktigaste lösningarna för att din kommun ska klara sitt uppdrag?	26	5.3 Utveckla samspelet mellan det politiska ledarskapet och förvaltningsorganisationen	37
3.7 Vilka är de viktigaste fördelarna med att vara KSO i en mindre kommun?	28	5.4 Utveckla samverkan till en strategisk styrningsfråga	37
		5.5 Regeringen rekommenderas att se över regelverket och ge Statskontoret kompletterande uppdrag	38

”Hade jag inte haft det här stödet – både från kommundirektören och från de andra i styret – hade jag nog inte varit kvar i rollen. Det är inget uppdrag man bär ensam i en liten kommun.”





1 Inledning

Den här rapporten är en fördjupad och sammanhållen analys av rollen som kommunstyrelsens ordförandes (KSO) i befolkningsmässigt mindre kommuner.

Rapporten är framtagen i ett samarbete mellan Public Partner, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och SmåKom¹. Den byg-

ger på en enkät riktad till KSO:er i SmåKoms medlemskommuner samt på fördjupade intervjuer som är genomförda av Public Partner i samverkan med SmåKom och SKR.

Syftet är att på ett systematiskt sätt beskriva de faktiska förutsättningarna för uppdraget som KSO i befolkningsmässigt mindre kommuner, att synliggöra återkommande mönster och spänningsfält samt analysera vilka strukturella förhållanden som påverkar KSO-rollens funktion som frontfigur för det politiska ledarskapet och demokratibärande funktion. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till att öka kunskapen och förstå-

¹När vi skriver "vi" och "vår/våra" i rapporten innebär det samtliga tre organisationer.

elsen för KSO-rollen i befolkningsmässigt mindre kommuner så att förutsättningarna för att vara demokratins utpost på lokal nivå kan stärkas.

Public Partner och SmåKom har tidigare gett ut rapporten Att vara kommundirektör i en liten kommun – himmel och helvete. Dessa båda rapporter ger en god överblick över förutsättningarna att verka i en ledande position i befolkningsmässigt små kommuner.

1.1 RAPPORTENS DISPOSITION

Rapporten är disponerad så att iakttagelserna följer enkätens frågeområden.

- Hur upplever du dina förutsättningar att verka i rollen som kommunstyrelsens ordförande?
- Vilka är de främsta utmaningarna som du möter i din roll som kommunstyrelsens ordförande?
- Vilka är de viktigaste nyckelfaktorerna för att lyckas i uppdraget som kommunstyrelsens ordförande?
- Vad behöver du för att utvecklas i din roll som kommunstyrelsens ordförande?
- Vilka är de främsta utmaningarna som din kommun står inför just nu?
- Vilka är de viktigaste lösningarna för att din kommun ska klara sitt uppdrag?
- Vilka är de viktigaste fördelarna med att vara kommunstyrelsens ordförande i en mindre kommun?

Under varje huvudrubrik redovisas iakttagelser med tematiska underrubriker. Därefter följer ett samlat analys- och bedömningsavsnitt där resultaten tolkas i ett bredare styrnings-, demokrati- och hållbarhetsperspektiv. Avslutningsvis redogör vi för våra rekommendationer. Dessa riktar sig till olika delar av det demokratiska systemet – från nationell till lokal nivå. Inledningsvis beskriver vi dock på ett övergripande plan vad Sveriges kommuner står inför i dagsläget.

1.2 BEFOLKNINGSMÄSSIGT SMÅ KOMMUNER

Vår enkät har riktat sig till medlemmar i SmåKom, som vars 76 medlemskommuner har färre än 15 000 invånare. Intervjuerna har genomförts med kommuner som ingår i SmåKom.

I vårt avslutande kapitel resonerar vi om den statliga styrningen av landets 290 kommuner och hur viktigt det är att ur ett styrningsperspektiv ha en rättvisande bild av hur befolkningen fördelas på landets kommuner. Totalt sett finns det 132 kommuner som har färre invånare än 15 000 invånare och av dessa har 76 kommuner färre än 10 000 invånare. Sveriges mediankommun har 16 167 invånare. 167 kommuner har färre än 20 000 invånare och endast 50 kommuner har fler än 50 000 invånare.

Många av de slutsatser som presenteras här är giltiga även för kommuner med ett högre invånarantal än 15 000.

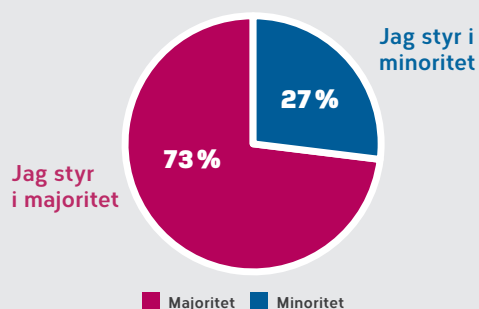
Vi vill även understryka att det finns stora variationer inom gruppen "befolkningsmässigt små kommuner". Dessa variationer beror på en mängd olika aspekter, som geografiskt läge där avståndet till större kommuner är en viktig parameter, kommunens geografiska storlek, var i landet kommunen är belägen, kommunikationer, näringslivsstruktur m.m. Detta får påverkan på sådana frågor som generellt sett är gemensamma för kommunerna, som exempelvis den demografiska utvecklingen och kompetensförsörjningsutmaningar.

"Jag har lärt mig att om jag inte själv förklarar besluten, på ett sätt som folk förstår, så skapas det snabbt en helt annan berättelse. Om inte jag berättar vad vi gör så gör någon annan det."

1.3 BAKGRUNDSFAKTA OM KOMMUNERNA I UNDERLAGET

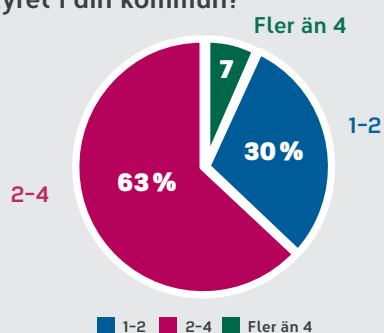
De frågor som vi har ställt i enkäten behöver sättas i sin kontext. Enkäten har gått ut till SmåKoms medlemmar vilket, som nämnts, innebär att kommunerna har färre än 15 000 invånare. Svaren på våra frågor kan påverkas av flera faktorer, som om man styr i majoritet eller minoritet, hur länge man har haft rollen som KSO m.m. I det här avsnittet redogör vi därför för relevanta bakgrundsfaktorer.

Hur ser styret ut i din kommun?



Av de KSO:er som har besvarat enkäten styr 73% av dem i majoritet och 27% i minoritet.

Hur många partier ingår i styret i din kommun?



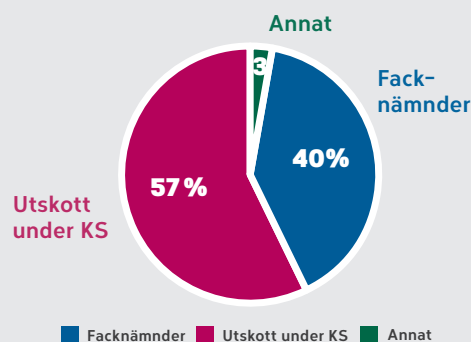
I de flesta kommunerna, 63%, ingår två till fyra partier i styret. I 30% av kommunerna styr ett eller två partier och i 7% av kommunerna ingår fler än fyra partier i styret.

Vilket slags parti tillhör du?



Samtliga av de KSO:er som har besvarat enkäten tillhör ett riksdagsparti. Vi har dock även intervjuat en KSO som tillhör ett lokalt parti.

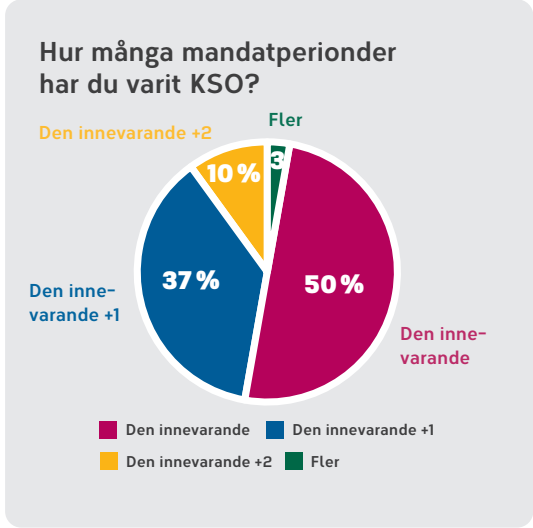
Hur ser den politiska organisationen ut i din kommun?



Beträffande den politiska organisationen har 40% en nämndsorganisation med facknämnder medan 57% av kommunerna har utskott under kommunstyrelsen, utöver valnämnd och överförmyndarnämnd. En kommun har angett en annan politisk organisation.



Förvaltningsorganisationen är i 53% av kommunerna organiserad i flera fackförvaltningar, medan 47% av kommunerna har en gemensam förvaltning.



Beträffande KSO:ernas erfarenhet uppger 50% av de som besvarat enkäten att detta är deras första mandatperiod som KSO. 37% uppger att detta är deras andra mandatperiod, 10% att det är deras tredje mandatperiod och 3% att de har haft rollen i fler än 3 mandatperioder.



2 Vilka utmaningar står Sveriges kommuner inför?

Sveriges kommuner står inför en rad omfattande och sammanflätade utmaningar under de kommande fem till tio åren. Behov av reinvesteringar, grön omställning, civil beredskap, förändrad demografi, kompetensförsörjning, integration, välfärdsbrottlighet, klimatförändringar, förebyggande socialt arbete är bara några av de utmaningarna.

En demografi i förändring kräver att välfärdens verksamheter ställer om och tänker nytt. Antalet äldre ökar samtidigt som antalet barn minskar vilket innebär att en allt mindre andel av befolkning i arbetsför ålder ska försörja en växande grupp äldre. I många kommuner, särskilt i glesbygd, förstärks dessa problem ytterligare av befolkningsminskningar och utflyttning.

En annan central utmaning är kompetensförsörjningen. Många kommuner har redan idag svårt att rekrytera och behålla personal inom vård, skola och omsorg. Konkurrenten om arbetskraft är hård, och situationen är särskilt utmanande i befolkningsmässigt små kommuner där utflyttning och en åldrande befolkning minskar tillgången på arbetskraft ytterligare.

Klimatförändringarna utgör ytterligare en central utmaning. Kommunerna har en nyckelroll i att genomföra klimatomställningen genom åtgärder inom exempelvis energi, transporter och samhällsplanering. Samtidigt måste de hantera konsekvenserna av ett förändrat klimat, såsom ökad risk

för översvämningar, värmeböljor och andra extrema väderhändelser.

Vidare ökar de regionala skillnaderna. Dessa skillnader riskerar att leda till ojämlik tillgång till välfärd och service över landet, vilket ställer krav på ökad samverkan mellan kommuner och i vissa fall nya former av organisering.

Demokratin i Sverige är stark, sett i ett internationellt perspektiv, men utmanas. Ökad polarisering, demokratisk ojämlikhet, otillåten påverkan, desinformation samt hot och hat mot förtroendevalda påverkar redan det demokratiska systemet och engagemanget för det. En levande lokal demokrati är avgörande för att medborgare ska känna delaktighet och ta ansvar för samhällets utveckling.

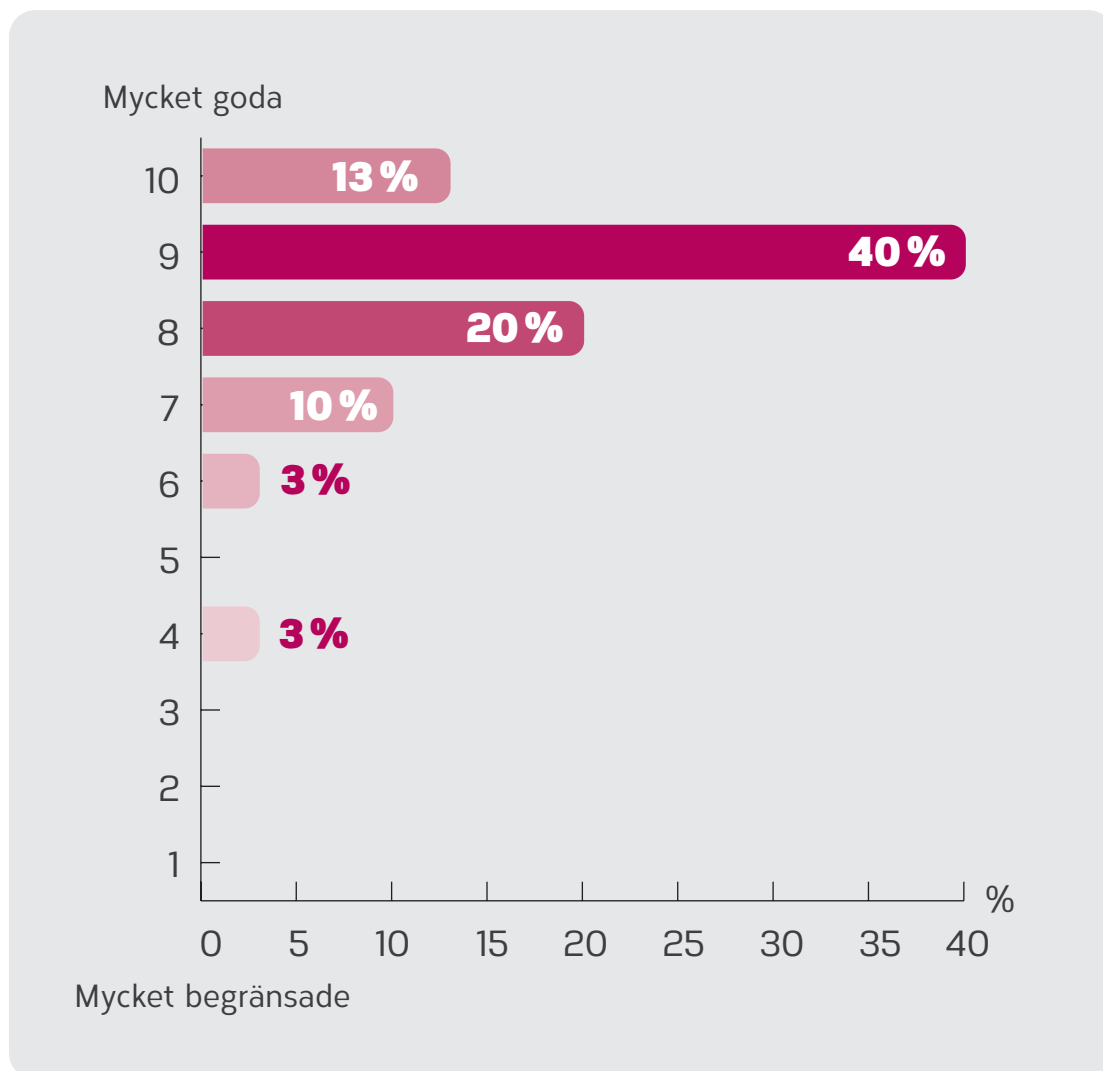
Sammanfattningsvis kännetecknas kommunernas framtida utmaningar av ett komplext samspel av dessa som skapar ett systemtryck. För att möta dessa krävs ökad effektivitet, innovation och samverkan, både mellan kommuner och i relation till staten.



3 Iakttagelser om förutsättningar att verka som KSO i befolkningsmässigt mindre kommuner

Våra iakttagelser baserar sig på svaren i enkäten och de djupintervjuer som vi genomfört under december 2025 och januari 2026. De bygger till stor del på KSO:ers personliga reflektioner kring frågorna i den här rapporten. Dessa kompletteras dock även till del med de erfarenheter som vi bär med oss från att på olika sätt verka i många mindre kommuner.

3.1 HUR UPPEVER DU DINA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT VERKA I ROLLEN SOM KOMMUNSTYRELSENS ORDFÖRANDE?



3.1.1 Självskattade förutsättningar och variationer

En stor majoritet av de svarande KSO:erna anger höga värden när de skattar sina förutsättningar att verka i rollen. Det framkommer dock tydligt i intervjuerna att dessa skattningar inte främst tar sikte på kommunernas eller KSO:ernas faktiska förutsättningar som formella strukturer eller organisatoriska resurser, utan snarare på upplevd

"Hade jag inte haft det här stödet – både från kommundirektören och från de andra i styret – hade jag nog inte varit kvar i rollen. Det är inget uppdrag man bär ensam i en liten kommun."

handlingsförmåga, personligt stöd och fungerande relationer.

"Hur goda förutsättningar som helst att verka – det handlar bara om hur jag tar mig an det."

"Jag satte en nia, men det bygger mycket på personerna runt mig – inte på att strukturerna är så starka."

"Man vänjer sig vid förutsättningarna efter ett tag, men det betyder inte att de är rimliga. Det är snarare så att man anpassar sig för att det inte finns något alternativ."

I intervjuerna framkommer att självskattningarna ofta görs relativt snarare än utifrån en absolut bedömning av uppdragets villkor. Flera KSO:er jämför sina nuvarande förutsättningar med tidigare mandatperioder eller med andra kommuner i liknande situation, vilket bidrar till att höga skattningar inte nödvändigtvis speglar goda objektiva förutsättningar.

Det finns samtidigt en variation bakom de höga skattningarna. Vissa KSO:er beskriver stabila politiska majoriteter, lång erfarenhet och god organisatorisk kontinuitet, medan andra – trots liknande skattningar – befinner sig i kommuner med betydande ekonomiska och demografiska utmaningar.

Sammantaget visar iakttagelserna att höga självskattningar av förutsättningar inte nödvändigtvis speglar starka strukturella villkor. Skattningarna framstår snarare som ett uttryck för högt ställda ambitioner och stort politiskt ansvarstagande och tycks därmed

i hög grad avspegla KSO:ernas upplevda handlingsförmåga, tillgång till personligt stöd och fungerande relationer. Likartade skattningar kan därmed dölja betydande skillnader i faktiska organisatoriska och ekonomiska förutsättningar mellan kommuner.

3.1.2 Relationer som bärande förutsättning

"Vi (KSO och kommundirektör) träffas varje vecka och stämmer av både formella frågor och sådant som skaver. Det gör att vi slipper missförstånd längre fram."

"Ett välfungerande och respektfullt samarbete mellan KSO och kommundirektör är avgörande för att styrningen ska bli bra. I en liten kommun finns det inga skyddande lager emellan, så relationen måste fungera i vardagen."

"Det här faller eller flyger med relationerna, både inom politiken och i förhållande till förvaltningen."

"Om jag gör ett felsteg får jag återkoppling direkt av kommundirektören, och det är helt nödvändigt."

"I de långsiktiga frågorna pratar jag oerhört mycket med oppositionen, nästan mer än med mitt eget styre."

Ett genomgående tema är att relationen till kommundirektören och till övriga politis-

ka företrädare upplevs som helt avgörande för KSO:ns möjlighet att verka effektivt. Där samspelet präglas av tillit, tydliga roller och regelbunden dialog upplever KSO:erna större rådighet och trygghet i uppdraget.

Utöver relationen till kommundirektören lyfts även betydelsen av fungerande relationer till förvaltningschefer och andra nyckelpersoner i förvaltningsorganisationen. I små kommuner beskrivs kontaktytorna vara få och direkta vilket förstärker möjligheten till snabb samverkan. Samtidigt framträder att denna relationsbaserade styrning innebär en inbyggd sårbarhet. När relationer förändras, personer byts ut eller konflikter uppstår påverkas KSO:ns handlingsutrymme omedelbart, utan att formella strukturer fullt ut kan kompensera för detta.

I kommuner där samarbetet mellan styre och opposition beskrivs som respektfullt och förutsägbart upplever KSO:erna att de i högre grad kan fokusera på kommunens långsiktiga utveckling. När detta rubbas, exempelvis genom politisk turbulens i en sakfråga försämras KSO:ns handlingsutrymme snabbt.

3.1.3 Ett utsatt uppdrag som man slungas in i utan introduktion

Hälften av de KSO:er som svarat på enkäten gör sin första mandatperiod som KSO. Flera lyfter ensamheten i uppdraget, särskilt de som är enda heltidspolitiker i kommunen. Avsaknaden av kollegor i liknande position lokalt gör att mycket ansvar, både politiskt och emotionellt, samlas hos en person. Inte sällan efterfrågas kollegialt stöd, men det kan vara svårt att hitta lämpliga former för det. Stödet på distriktsnivå från partikollegor, för rikspartier, möter ett visst behov men det uttrycks också ett behov av att träffa andra KSO:er utanför närområdet och i andra partier.

"Jag var väl förberedd när jag klev på som KSO, men det var en enormt stor omställning. Det chockade mig att det var så mycket hela tiden med förväntan på snabba svar och ett ständigt beslutsfattande."

"När jag började hade jag ingen introduktion alls, samtidigt som alla förväntade sig att jag omgående skulle kunna svara på alla frågor och peka ut riktningen i strategiska vägval."

"Även om vi har en stor partiorganisation på riksplanet har jag inte fått någon introduktion i hur man styr en kommun. Jag har fått lära mig allteftersom."

"Personer som jag har bott granne med i 15 år skriver om mig på sociala medier som om jag vore en helt annan person. Hur ska jag då agera när vi ses fysiskt i grannskapet?"

"Det har varit personer som har 'gett mig fingret' när jag mött dem på gatan. Det känns orimligt att man ska behöva stå ut med det, men ändå känns det svårt att beakta för någon. Jag föreställer mig att andra tänker att man får stå ut med sånt om man tar ett sådant här uppdrag."

"Jag väljer medvetet att inte skapa irritation eller onödiga konflikter. Konflikter får lösas i kommunalrådsrummet, inte i mail eller på sociala medier."

Många KSO:er ger uttryck för att den första tiden var omvälvande och att man inte fick det stöd som man hade förväntat sig för att klara av uppdraget.

Flera KSO:er vittnar om ett hårdare tonläge i den offentliga debatten, särskilt i sociala medier men också i fysiska möten, särskilt i samband med samverkansfrågor, strukturförändringar och prioriteringar som upplevs hota lokal identitet eller närhet. För vissa KSO:er beskrivs detta som en påtaglig belastning, återkommande del av vardagen och i några fall som ett direkt hot mot den lokala demokratin.

3.1.4 Närheten i små kommuner

KSO:erna lyfter närheten till invånare, näringslivet, verksamheterna och andra förtroendevalda som en central förutsättning i små kommuner. Detta ger en god överblick, snabba återkopplingsloopar och en tydlig koppling mellan beslut och resultat. Samtidigt lyfter de att samma närhet innebär en ständig exponering, höga förväntningar på tillgänglighet och ett ständigt informellt tryck i vardagen.

Närheten påverkar inte enbart tillgänglighet och kontakt med invånare, utan även villkoren för beslutsfattande. Lokalkännedom och personliga relationer beskrivs i flera intervjuer göra det svårare att fatta beslut som innebär neddragningar, omprioriteringar eller strukturförändringar, särskilt när dessa direkt berör individer som KSO:erna möter i vardagen.

Ett tydligt tema är att rollen som KSO i en befolkningsmässigt liten kommun inte går att lämna på jobbet. KSO:erna beskriver hur de är kommunalråd i mataffären, på föräldramöten, i föreningslivet och på sociala medier.

Sammantaget visar iakttagelserna att närheten i den lilla kommunen både förstärker KSO-rollens legitimitet och ökar dess belastning. Närheten bidrar till snabb återkoppling och stark lokal förankring, men leder samtidigt till att rollen blir gränslös och starkt personifierad. Detta förändrar villkoren för det politiska ledarskapet jämfört med större kommuner.

"Folk ringer mig om saker som egentligen inte är politiska, men för dem är jag kommunen."

"Det politiska ledarskapet uppstår i mataffären."

"Närheten är fantastisk – men den tar också mycket kraft."

"Man är aldrig riktigt ledig i den här rollen. Även när man är privat är man KSO i andras ögon, och frågor och synpunkter dyker upp överallt."

3.2 VILKA ÄR DE FRÄMSTA UTMANINGARNA SOM DU MÖTER I DIN ROLL SOM KSO?

KSO:erna fick rangordna de främsta utmaningarna som de möter i rollen som KSO.

Att hantera hot och hat



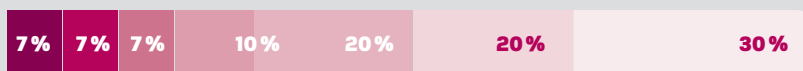
Att leva upp till medborgarnas förväntningar



Att säkerställa att kommunstyrelsens roll (i enlighet med KL) vad gäller att leda och samordna samt att ha uppsiktsplikt



Att hålla ihop styret under mandatperioden



Att genom förvaltningsorganisationen få genomslag för styrets politik



Att göra nödvändiga politiska prioriteringar



Att anpassa verksamheten utifrån givna och/eller föränderliga inre och yttre förutsättningar



FRÄMSTA UTMANINGEN MINSTA UTMANINGEN

3.2.1 Att hålla samman styret

"Det viktigaste är att vi pratar och pratar tills vi är överens."

"Jag lägger enormt mycket tid på relationerna inom styret."

"Om styret spricker så spelar inget annat någon roll, därför måste jag hela tiden informera, lyssna och vara tillgänglig för andra politiker."

"Jag anklagas ibland av mina egna för att jag är för schysst och bjuder in till breda samtal. Jag är dock övertygad om att det är nödvändigt för kommunens bästa."

"Det gäller att inte ha för mycket prestige eller att måla in folk i hörn."

En återkommande utmaning är att hålla samman styret, särskilt i minoritetsstyren eller koalitioner med flera partier. KSO:erna beskriver ett omfattande arbete med dialog, förankring och konflikthantering för att säkerställa gemensamma prioriteringar och ett samlat agerande utåt.

Arbetet med att hålla samman styret är kontinuerligt och i hög grad relationsbaserat. Det framstår som en central, men ofta osynlig, del av KSO-uppdraget där stabilitet och handlingskraften i kommunen i stor utsträckning vilar på KSO:ns förmåga att skapa och vidmakthålla politisk samsyn.

I flera intervjuer framkommer att en betydande del av arbetet med att hålla samman

styret sker utanför formella politiska forum. Arbetet består av enskilda samtal, informella avstämningar och kontinuerlig relationsvård. Detta arbete beskrivs sällan som synligt i den formella beslutsprocessen, men som avgörande för att styret ska fungera i praktiken

3.2.2 Politiska prioriteringar under press

"Det svåraste är inte att veta vad vi ska göra, utan att bestämma vad vi faktiskt ska sluta göra. Det är där konflikterna och frustrationen ofta uppstår."

"När besluten slår lokalt blir trycket väldigt personligt."

"Vi vet ofta vad som behöver göras, men det är svårt att få acceptans."

Många KSO:er lyfter svårigheten att fatta och stå fast vid nödvändiga politiska prioriteringar i ett sammanhang där resurserna är begränsade och där konsekvenserna av beslut blir mycket synliga lokalt. Närheten till väljare och verksamheter beskrivs i detta sammanhang både som en tillgång och som en begränsning.

lakttagelserna visar att politiska prioriteringar i mindre kommuner ofta blir särskilt kännbara och personligt laddade. När konsekvenserna av beslut snabbt blir synliga lokalt riktas trycket i hög grad mot KSO, vilket bidrar till att prioriteringsfrågor inte enbart blir politiska utan även personifierade.

Flera KSO:er beskriver att dagens prioriteringsutmaningar ofta är ett resultat av be-

slut som fattats långt tillbaka i tiden. Historiska åtaganden, investeringsbeslut och verksamhetsstrukturer begränsar det aktuella handlingsutrymmet och bidrar till att prioriteringar upplevs som särskilt svåra och konfliktfyllda i nuvarande läge.

3.2.3 Kommunstyrelsens särskilda roll

"Kommunstyrelsens uppsiktsplikt är lätt att prata om i teorin, men i praktiken är den svår att hinna med när organisationen är liten och stödet begränsat."

"Vi har ansvar för helheten, men väldigt små resurser."


Flera KSO:er beskriver utmaningar kopplade till att säkerställa kommunstyrelsens roll

"Det är mycket som landar på KS som egentligen borde vara bättre berett."

enligt kommunallagen – att leda och samordna förvaltningen samt att utöva uppsikt över nämnder och bolag.

I intervjuerna nämns bland annat uppföljning av nämnder och bolag, fördjupad analys av verksamhetsresultat samt strategisk ägarstyrning som områden där ambitionsnivån ofta överstiger den faktiska kapaciteten. Detta gäller särskilt i kommuner med begränsade strateg- och stödfunktioner.

Sammantaget visar iakttagelserna att kommunstyrelsens formella ansvar för ledning, samordning och uppsikt är svårt att fullt ut omsätta i praktiken i mindre kommuner. Små organisationer med begränsade stödfunktioner påverkar förutsättningarna att leva upp till uppdraget enligt kommunallagen, vilket i sin tur belastar KSO-rollen.

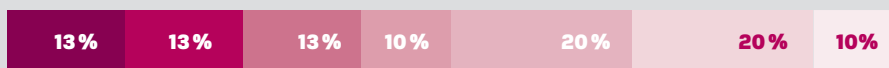


"Om styret spricker så spelar inget annat någon roll, därför måste jag hela tiden informera, lyssna och vara tillgänglig för andra politiker."

3.3 VILKA ÄR DE VIKTIGASTE NYCKELFAKTORERNA FÖR ATT LYCKAS I UPPDRAGET SOM KSO?

KSO:erna fick rangordna de viktigaste faktorerna för att lyckas i sitt uppdrag

Att axla ledarskapet för såväl hela kommunen som i förhållande till externa aktörer och i en större geografi tillsammans med grannkommuner och region



Att säkerställa styrning av kommunen utifrån ett väl fungerande styrsystem



Att klara av att göra nödvändiga politiska prioriteringar



Att skapa och utveckla former och forum för medborgardialog



Att säkerställa ett gott samspel mellan förtroendevalda och tjänstepersoner (det tudelade ledarskapet)



Att upprätthålla en god dialog med oppositionen



Att hålla samman styret



VIKTIGASTE FAKTORN MINST VIKTIGA FAKTORN

3.3.1 Förtroendefullt samspel med kommundirektören

"Jag blir operativ genom min kommundirektör – det är så styrningen sker i praktiken. Om jag skulle gå förbi den rollen skulle det snabbt bli otydligt vem som ansvarar för vad."

"Jag och kommundirektören är väldigt olika, och det är just därför det fungerar."

"Det måste finnas tillit åt båda håll."

"Jag pratar löpande med förvaltningscheferna, för vi sitter ju i samma korridor, men jag är också tydlig med att det är kommunchefen som har ansvaret för förvaltningsorganisationen."

Som nämnts ovan anger KSO:erna i nästan samtliga intervjuer att samspelet och relationen mellan KSO och kommundirektör är den enskilt viktigaste framgångsfaktorn för att lyckas i uppdraget som KSO. Tydlighet i rollfördelning, där politiken anger riktning och förvaltningen ansvarar för genomförandet, beskrivs som grundläggande för styrbarhet och legitimitet. Ömsesidig tillit framstår som avgörande för att det politiska ledarskapet ska kunna utövas utan att gränserna mellan politik och förvaltning suddas ut.

Därtill framträder i intervjuerna att samspelet mellan KSO och kommundirektör ofta fungerar som ett informellt nav för styrningen. I flera intervjuer framkommer att många frågor i praktiken sorteras, prioriteras eller omformuleras i denna dialog innan de når

formella politiska forum. Detta bidrar till att minska friktion i organisationen, men innebär också att mycket av den faktiska styrningen sker utanför de formella beslutsarenorna. beslutsarenorna.

3.3.2 Politisk kultur och arbetssätt

"Vi har varit ganska medvetna om att bygga en politisk kultur där man kan vara oense utan att det blir personligt. I en liten kommun har man inte råd med låsningar, för då står allt still."

"Vi försöker ta de stora frågorna tillsammans över blockgränserna. Det handlar inte om att sudda ut skillnader, utan om att skapa tillräcklig samsyn för att kommunen ska kunna ta sig framåt."

"Det gynnar kommunen att oppositionen är informerad tidigt. Om oppositionen känner sig överkörd så kommer besluten ändå tillbaka och biter en senare."

"Respekt i samtalen med de övriga i styret och med oppositionen är helt avgörande."

KSO:erna lyfter en fungerande politisk kultur, präglad av respekt, dialog och gemensamt ansvarstagande, som avgörande för en fungerande styrning av kommunen. Flera KSO:er beskriver medvetna arbetssätt för att involvera oppositionen i strategiska frågor i syfte att skapa långsiktighet och minska risken för tvära kast och långsiktig ineffek-

tivitet. Exempel på detta är inrättande av kommunstyrelseberedningar i alla långsiktiga frågor, som investeringar och liknande.

"Vi kanske vill samma sak, men säger det på olika sätt och då gäller det att lyssna."

"Det gäller att ge och ta. Låt oppositionen vinna debatten i fullmäktige så vinner jag omröstningen."

"Det är viktigt att nämndordföringarna får styra sina nämnder. Som KSO ska jag inte vara inne och peta i detaljer."

Iakttagelserna visar att en konstruktiv politisk kultur inte uppfattas som ett givet tillstånd, utan som något som kontinuerligt behöver vårdas och återskapas. Flera KSO:er beskriver att stabilitet i styret och fungerande beslutsprocesser förutsätter ett aktivt arbete med samtalsformer, mötesdisciplin, ärendeberedning och gemensam förståelse för roller. Detta arbete upplevs som särskilt tidskrävande i befolkningsmässigt små kommuner där personberoendet är stort och där det bara finns fritidspolitiker att föra dialog med.

Flera KSO:er beskriver att de arbetar medvetet och långsiktigt med den politiska kulturen. Det handlar om att etablera gemensamma spelregler för samtal, hantering av oenighet och respekt i beslutsprocesser. Detta arbete kräver KSO:ns kontinuerliga närvaro i många sammanhang och upplevs som särskilt viktigt i mindre kommuner där personliga relationer har stor betydelse.

Sammantaget visar iakttagelserna att en konstruktiv politisk kultur i små kommuner

ofta väger tyngre än formella styrmodeller för att skapa stabilitet och långsiktighet. Prestigelöshet, respekt och inkluderande arbetssätt framträder som centrala faktorer för att hantera komplexa och konfliktfyllda frågor.

3.3.3 Kommunikation och närvaro

"Kommunikation är A och O i det politiska ledarskapet här. Invånarna accepterar inte beslut om de inte förstår varför vi gör som vi gör."

"Jag har lärt mig att om jag inte själv förklarar besluten, på ett sätt som folk förstår, så skapas det snabbt en helt annan berättelse. Om inte jag berättar vad vi gör så gör någon annan det."

"Närheten gör att man måste vara extremt tydlig, annars fyller rykesspridning tomrummet. Man måste hela tiden förklara varför."

KSO:ns förmåga att kommunicera beslut, prioriteringar och kommunens läge till invånare och medarbetare framträder som en central framgångsfaktor. I flera kommuner används både traditionella mötesformer och digitala kanaler för att skapa förståelse och acceptans för politiska beslut. Samtidigt beskriver flera KSO:er att det är utmanande att hantera gapet mellan invånarnas förväntningar och kommunens förutsättningar.

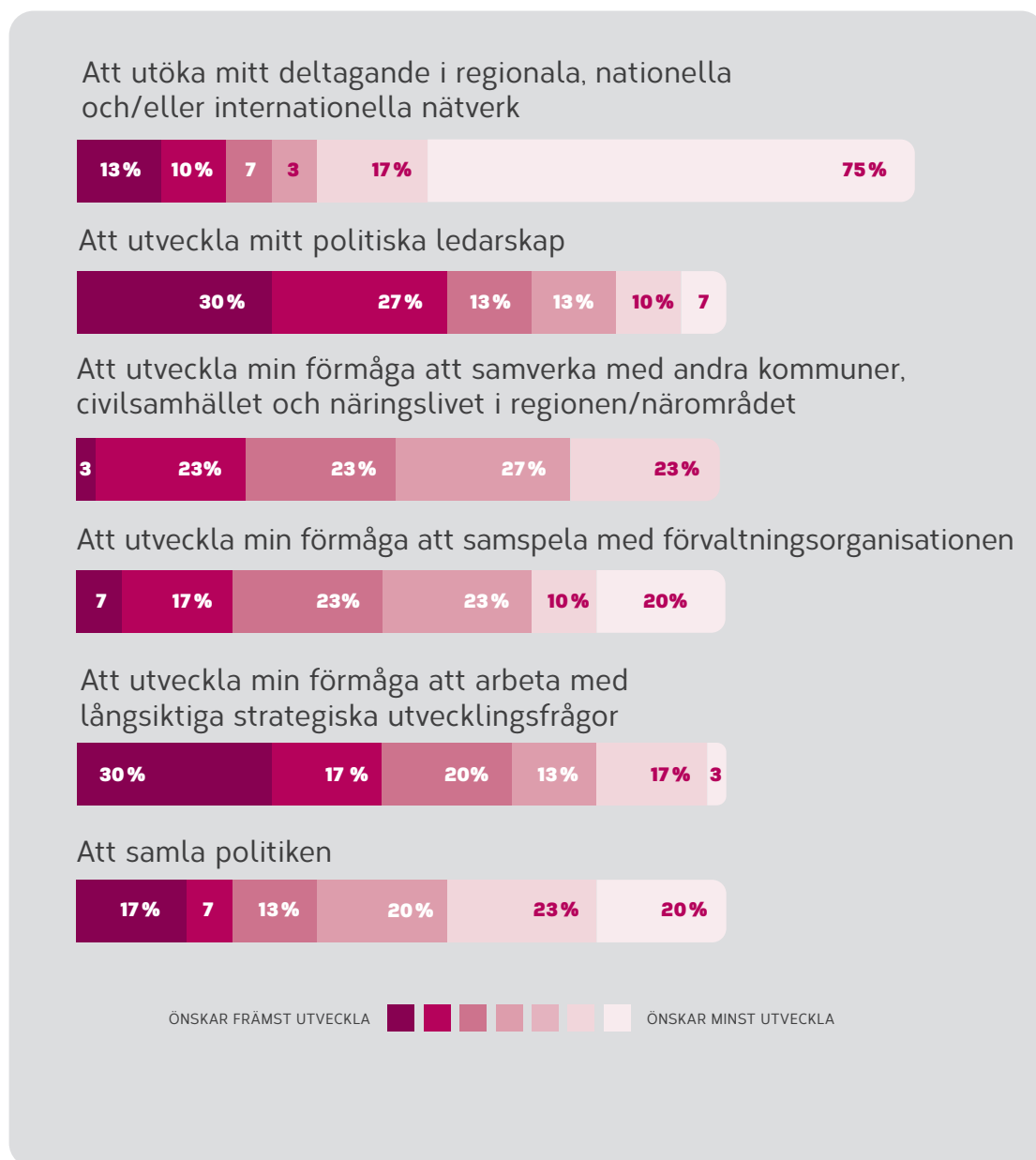
Intervjuerna visar att kommunikationen i KSO-rollen inte enbart handlar om extern information till invånare, utan även om intern kommunikation inom det politiska systemet och gentemot förvaltningen. KSO:erna beskriver hur de använder kontinuerlig

kommunikation för att skapa samsyn, dämpa oro och förbereda både politiska företrädare och organisationen på kommande beslut. Kommunikation framträder därmed som ett verktyg för styrning snarare än enbart för legitimering i sakfrågor. Kommuni-

kation är en integrerad del av KSO-uppdraget och förmågan att kontinuerligt förklara beslut, prioriteringar och kommunens läge framstår som avgörande för legitimitet och styrkraft, särskilt i en kontext där rykten och informella tolkningar snabbt får spridning.

3.4 VAD BEHÖVER DU UTVECKLA I DIN ROLL SOM KSO?

KSO:erna fick rangordna vad de främst vill utveckla i sin roll.



3.4.1 Det politiska ledarskapet

"Det politiska ledarskapet i en liten kommun handlar mindre om retorik och mer om relationer och förtroende över tid."

"Jag har fått växa väldigt mycket som person i den här rollen. Det handlar om att våga stå kvar även när besluten är impopulära och konsekvenserna blir personliga."

"Man måste kunna vara tydlig utan att slå sönder samarbeten som man är beroende av."

"Det är svårt att vara tydlig utan att uppfattas som hård."

Många KSO:er pekar på behovet av att utveckla sitt politiska ledarskap, särskilt i fråga om att vara tydlig, hantera konflikter och stå fast vid obekväma beslut. Detta gäller såväl i relation till det egna styret som gentemot opposition och invånare, vilket hänger samman med ökade krav på tydlighet, konflikt-hantering och uthållighet.

lakttagelserna visar att behovet av att utveckla det politiska ledarskapet hänger nära samman med rollens ökade komplexitet och personliga exponering. KSO:erna beskriver ett kontinuerligt behov av att balansera tydlighet och lyhördhet i ett sammanhang där relationer är avgörande för styrförmågan.

Flera KSO:er beskriver att rollen successivt förändrats från att i huvudsak vara samordnande till att i högre grad kräva ett mer uttalat ledarskap i svåra och ibland impopulära frågor.

3.4.2 Strategiskt och långsiktigt arbete

"Vi försöker hela tiden påminna oss om att kommunen finns kvar långt efter nästa val, men det är inte alltid lätt i praktiken."

"Det operativa tar över om man inte är vaksam. Det finns alltid akuta frågor som pockar på uppmärksamhet och tränger undan det långsiktiga."

"Den statliga styrningen av kommunerna gör att vi hela tiden tappar fart i de frågor som vi egentligen skulle behöva ägna oss åt."

Ett återkommande utvecklingsbehov är möjligheten att arbeta mer långsiktigt och strategiskt. Akuta personalfrågor, ekonomiska avvikelser och externa krav från statliga myndigheter beskrivs ofta tränga undan det långsiktiga arbetet. Detta gäller även i kommuner där ambitionen att arbeta strategiskt är hög men där långsiktiga frågor ändå återkommande skjuts på framtiden.

Det långsiktiga strategiska arbetet trängs ofta undan av operativa frågor, statliga krav och krishantering vilket innebär att utvecklings- och strukturfrågor riskerar att få stå tillbaka, trots att de är avgörande för kommunens framtida kapacitet.

3.4.3 Samverkan och omvärldsperspektiv

Behovet av att stärka förmågan att samverka med andra kommuner, regionen, länsstyrelsen, näringslivet och civilsamhället

lyfts brett. KSO:erna uppfattar generellt att samverkan är nödvändig, men samtidigt krävande i KSO-rollen.

Även om KSO:erna ofta beskriver samverkan som nödvändig, varierar deras förutsättningar att delta aktivt. Tidsbrist, geografiska avstånd och parallella uppdrag begränsar i praktiken KSO:ernas möjlighet att fullt ut engagera sig i regionala och nationella samverkansforum. Behovet av att navigera i större geografiska och organisatoriska sammanhang, där man inte sällan möter ett annat politiskt styre, ställer ökade krav på det politiska ledarskapet, samtidigt som tid och resurser för detta ofta är begränsade.

"Avtalssamverkan är jättebra! Vi kan köpa andra kommuners överkapacitet och vi kan låna ut personal till andra. Då kan de växa och utvecklas i sin yrkesroll."

"Samverkan är inte något vi gör för att det är modernt, utan för att vi annars inte klarar uppdraget."

"Det krävs ett helt annat politiskt ledarskap när man samverkar, eftersom man inte längre har full rådighet själv."

"Samverkan är fullständigt livsviktigt för vår kommun."

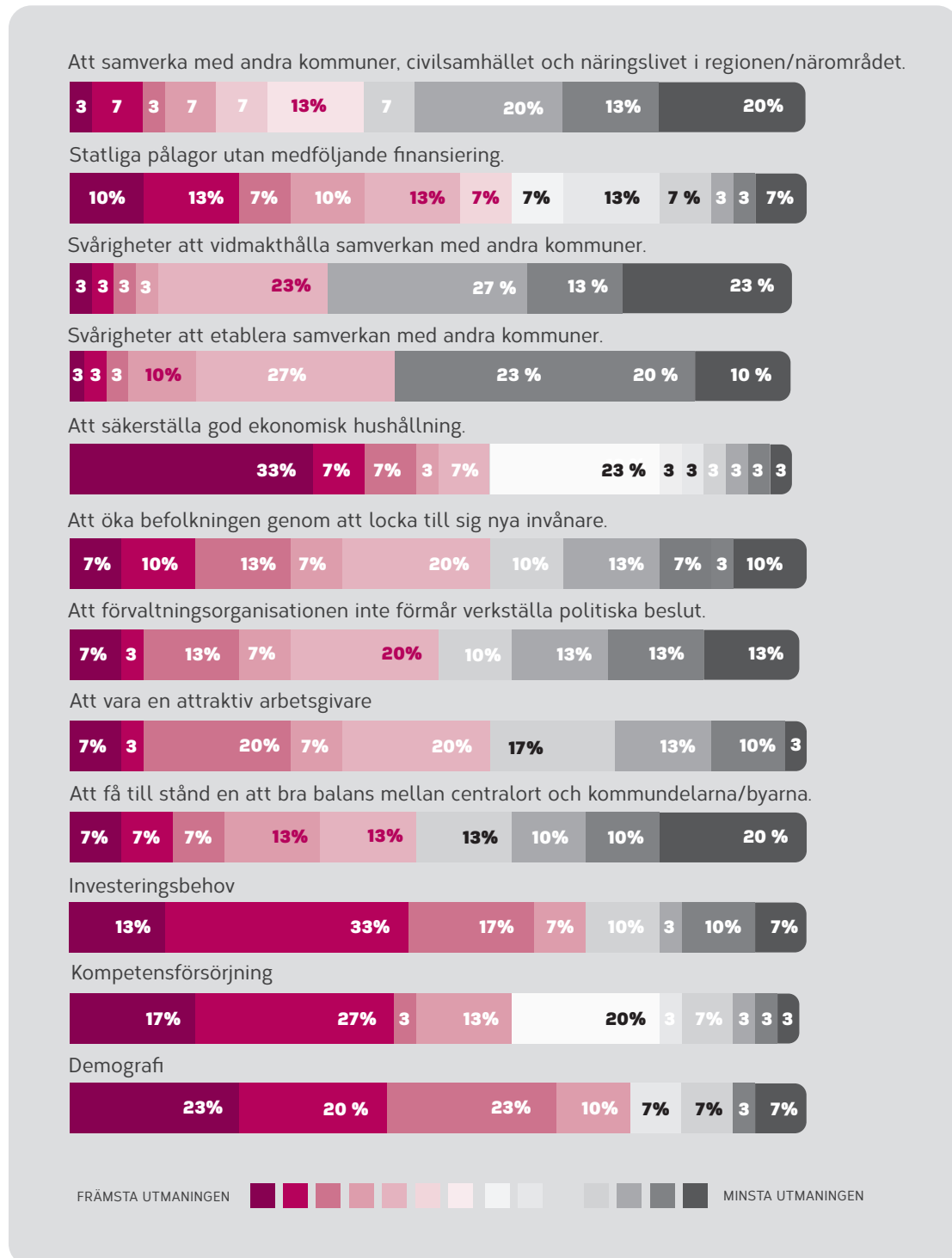
"Det är relationerna mellan människor som avgör om samverkan fungerar, inte avtalen i sig, så man måste orka lägga tid på relationerna även utanför kommunen"



"Det krävs ett helt annat politiskt ledarskap när man samverkar, eftersom man inte längre har full rådighet själv."

3.5 VILKA ÄR DE FRÄMSTA UTMANINGARNA SOM DIN KOMMUN STÅR INFÖR JUST NU?

KSO:erna fick rangordna de utmaningar som deras kommun står inför.



3.5.1 Ekonomi och investeringar

"Ekonomin är den yttersta begränsningen i nästan alla frågor vi hanterar."

"Vi tvingas ofta välja mellan sådant som egentligen alla är överens om att vi behöver göra. Vi måste prioritera bort sådant som vi egentligen skulle vilja göra."

"Varje investering blir en politisk fråga på ett helt annat sätt i en liten kommun."

"Ekonomin sätter ramarna för allt. Investeringsbehoven är stora, men utrymmet är litet."

Många KSO:er pekar ut ekonomin som en central utmaning. Minskande befolkning, ökade kostnader och osäkerhet kring statliga bidrag påverkar möjligheten att både upprätthålla verksamhet och genomföra nödvändiga investeringar.

Ekonomiska begränsningar genomsyrar i stort sett alla strategiska vägval i befolkningsmässigt små kommuner. KSO:er lyfter att de inte ser ekonomiska utmaningar enbart som ett budgettekniskt problem, utan som något som påverkar hela det politiska handlingsutrymmet. Flera KSO:er beskriver hur ekonomiska begränsningar sätter ramar för såväl strategiska vägval som den dagliga politiska dialogen, och hur investeringsfrågor därmed får en särskild tyngd i deras kommuner.

3.5.2 Demografi och kompetensförsörjning

I intervjuerna framträder demografi och kompetensförsörjning som långsiktiga och svårpåverkade utmaningar. KSO:erna beskriver hur dessa frågor successivt påverkar organisationens robusthet och dess förmåga att upprätthålla kvalitet och rättssäkerhet, snarare än att utgöra akuta problem med snabba lösningar.

Demografiska förändringar och svårigheter att rekrytera och behålla kompetens beskrivs som långsiktiga strukturella problem. Små organisationers sårbarhet förstärker konsekvenserna av personalförändringar och begränsar, i alla fall tillfälligt, handlingsutrymmet.

"Vi vet att demografin är emot oss på lång sikt, men det är väldigt svårt att påverka lokalt."

"Kompetensförsörjningen är vår största strategiska utmaning – en ödesfråga – oavsett politik."

"Små organisationer är sårbara – när en person slutar påverkas hela verksamheten. Samtidigt är det svårt att vara en attraktiv arbetsgivare när organisationen är så liten."

"Vi konkurrerar med större kommuner om samma personer och i 95 procent av fallen förlorar vi."

3.5.3 Den statliga styrningen

Statliga reformer och krav utan full finansiering lyfts återkommande som en faktor som begränsar kommunernas handlingsutrymme och ökar den politiska belastningen lokalt.

lakttagelserna visar att statlig styrning ofta upplevs som fragmenterad och svår att överblicka. Flera KSO:er beskriver hur parallella statliga krav, riktade bidrag och uppföljningssystem sammantaget bidrar till ökad administrativ belastning och ett mer komplext styrlandskap för små kommuner.

Flera KSO:er lyfter fram att den statliga styrningen ofta upplevs som utformad utifrån större kommuners förutsättningar. Detta bidrar till ökad administrativ belastning och minskat lokalt handlingsutrymme i kommunerna vilket leder till att de får allt sämre förutsättningar att göra strategiska vägval. Indirekt leder det till att den kommunala självstyrelsens utarmas och skapar mindre likvärdiga förutsättningar mellan befolkningsmässigt större och mindre kommuner.

"Det kommer ständigt nya krav från staten, ofta med goda intentioner, men utan att hänsyn tas till vår kapacitet."

"Många reformer är utformade för större kommuner och blir väldigt tunga att hantera hos oss."

"Vi förväntas lösa nationella problem med lokala resurser."

"Det kommer krav hela tiden, men inte alltid pengar och när det kommer pengar är det nästan som ett hån. Vad kan vi göra med 13 000 kr i statsbidrag?!"

"Staten utgår från att alla kommuner ser likadana ut och då får vi bära konsekvenserna lokalt."

"Resurstilldelningen som följer med nya statliga krav borde ta hänsyn till både antalet invånare och till kommunernas geografiska storlek."

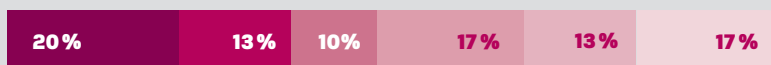
3.6 VILKA ÄR DE VIKTIGASTE LÖSNINGARNA FÖR ATT DIN KOMMUN SKA KLARA SITT UPPDRAG?

KSO:erna fick här rangordna de lösningar som krävs för att deras kommun ska klara sitt uppdrag.

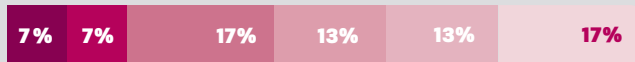
Genom assymetrisk samverkan med kommuner med större kapacitet eller med regionen



Att få till stånd en utvecklad samverkan i förvaltningsorganisationen så att kommunen agerar som EN kommun.



Att utforska och våga testa nya modeller för styrning och ledning.



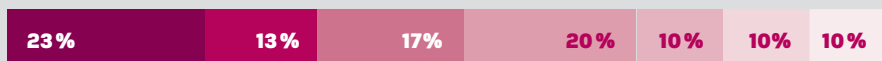
Att öka samverkan med andra kommuner genom kommunalförbund, gemensamma nämnder eller avtalsamverkan



Att få till stånd en ökad samverkan med civilsamhället och näringslivet.



Att förvaltningsorganisationen hörsammar och verkställer de politiska besluten.



Att skapa breda politiska allianser i särskilt viktiga politiska frågor.



VIKTIGASTE LÖSNINGEN MINST VIKTIGA LÖSNINGEN

3.6.1 Samverkan som bärande strategi

"Utan samverkan skulle vi inte kunna erbjuda likvärdig service till våra invånare, vi skulle helt enkelt inte klara vårt uppdrag."

"Det är viktigt att samverkan är politiskt förankrad, annars blir den sårbar vid varje val."

"Samverkan handlar lika mycket om tillit som om struktur."

"Det handlar inte om att spara pengar, utan om att klara kompetensen."

lakttagelserna visar att samverkan i praktiken används för att hantera strukturella begränsningar snarare än för att uppnå kortsiktiga effektiviseringsvinster. Flera KSO:er beskriver att samverkan framför allt syftar till att säkerställa kompetens, rättssäkerhet, kvalitet och kontinuitet i verksamheter där den egna organisationen är för liten eller sårbar. Samtidigt framkommer att samverkan kräver politisk mognad, tydlig styrning och kontinuerlig uppföljning för att vara hållbar.

3.6.2 Intern samordning och styrning

I intervjuerna framkommer att behovet av stärkt intern samordning ofta är en följd av små organisationer med begränsad administrativ kapacitet. KSO:er beskriver hur otydliga prioriteringar och bristande uppföljning riskerar att leda till fragmenterad styrning, vilket förstärker behovet av helhetsperspektiv i kommunstyrelsens arbete.

"Vi har behövt jobba mycket med att få organisationen att tänka mer som en kommun och mindre som separata förvaltningar. Vi måste bli bättre på att agera som en kommun"

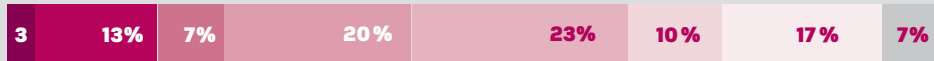
"Färre mål och tydligare prioriteringar har gjort styrningen mer hanterbar."

"Uppföljningen är helt avgörande – annars vet vi inte om besluten får effekt."

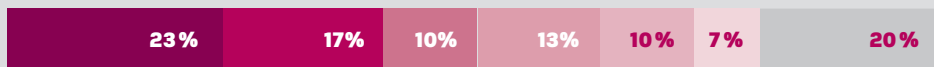
3.7 VILKA ÄR DE VIKTIGASTE FÖRDELARNA MED ATT VARA KSO I EN MINDRE KOMMUN?

KSO:erna fick här svara på vad ser som de viktigaste fördelarna med att vara KSO i en mindre kommun.

Att det finns en tydlig koppling mellan beslut och resultat.



Att ha kännedom om och överblick över hela kommunens verksamhet..



Närheten till och samspelet med förvaltningsorganisationen.



Att frågor hanteras på ett pragmatiskt sätt.



Att kunna bidra till att göra livet bättre/enklare för kommuninvånarna.



Närheten till invånare och brukare.



Att värna och utveckla det demokratiska systemet



Att vara en del av det demokratiska systemet.



VIKTIGASTE FÖRDELEN MINSTA VIKTIGA FÖRDELEN

3.7.1 Närhet och meningsfullhet

"Det är ett väldigt krävande uppdrag, men också otroligt meningsfullt när man ser att besluten gör skillnad."

"Närheten till invånarna gör att man hela tiden påminns om varför man är politiker."

"Man ser direkt vad besluten leder till och får direkt återkoppling på det man gör, på gott och ont."

"Det är kul, svårt och väldigt meningsfullt. Jag känner att jag gör skillnad."

lakttagelserna visar att upplevelsen av närhet och meningsfullhet är starkt kopplad till möjligheten att se konkreta resultat av politiska beslut. KSO:er beskriver hur den direkta återkopplingen från invånare och verksamheter bidrar till en tydlig känsla av ansvar och engagemang i uppdraget.

3.7.2 Helhetsblick och påverkan

"I en liten kommun får man en helt annan helhetsbild än i större kommuner."

"Det finns en tydlig koppling mellan beslut och resultat, vilket gör uppdraget både tydligare och tyngre."

"Man kan faktiskt påverka samhällsutvecklingen på ett väldigt konkret sätt."

"Jag har koll på hela kommunen. Det är verkligen en styrka att kunna se helheten."

Möjligheten att ha överblick över hela kommunens verksamhet och att kunna påverka utvecklingen i bred bemärkelse lyfts som en tydlig fördel jämfört med större kommuner. Den korta kedjan mellan beslut och resultat förstärker både tydligheten och tyngden i uppdraget och ses som både en styrka och ett ansvar som präglar det politiska ledarskapet.

4 Samlad analys och bedömningar

Initialt vill vi understryka att de kommuner som deltagit i analysen levererar samhällsservice till invånare, näringsliv och besökare i respektive kommun på ett beundransvärt sätt.

Eller som någon uttryckte det i intervjun:

"Vår kommun är som den där humlan som inte borde kunna flyga, men ändå gör det. Vi borde inte klara vårt uppdrag – men ändå gör vi det. Men frågan är med vilken kvalitet och hur länge vi kommer att klara det."

Med detta sagt finns det en stor sårbarhet som riskerar att påverka små kommuners leveransförmåga.

4.1 EN PERSONBUREN STYRMODELL MED HÖGA KRAV PÅ INDIVIDEN

Materialet visar sammantaget att KSO-rollen i små kommuner i praktiken ofta bärs av individen snarare än av formella strukturer. De arbetssätt som möjliggör styrning – såsom täta avstämningar, personlig tillgänglighet och relationsbaserad samordning – fungerar ofta väl i vardagen, men är i hög grad beroende av enskilda personers erfarenhet och uthållighet.

Sammantaget bedöms den här personburna styrmodellen innebära en strukturell sårbarhet för det politiska ledarskapet i små kommuner. När styrförmågan i hög grad vilar på enskilda individers erfarenhet, relationer och uthållighet snarare än på robusta strukturer, uppstår en ojämnhet i kommunernas faktiska styrkapacitet. Detta innebär att kommuner med likartade formella förutsättningar i

praktiken kan uppvisa stora skillnader i styrning, kontinuitet och handlingskraft.

En tydlig parallell kan här dras till Public Partners och SmåKoms kommundirektörsrapport, där motsvarande personberoende identifierades på tjänstepersonsnivå. Sammantaget pekar båda rapporterna på ett system där både det politiska ledarskapet och förvaltningsorganisationens ledarskap i små kommuner i hög grad vilar på individers vilja och uthållighet snarare än på institutionella lösningar.

Vi vill även här betona att införandet av tydligare stöttande strukturer inte kan ersätta det viktiga relationella arbete som KSO bedriver. Snarare handlar det om att komplettera och stärka systemet så att det inte endast bärs upp av KSO engagemang.

4.2 DEMOKRATISK BELASTNING OCH RISK FÖR PÅVERKAN PÅ DEN POLITISKA ÅTERVÄXTEN

Vår bedömning är att KSO-rollen i befolkningsmässigt små kommuner i dag präglas av en sammantagen belastning som går bortom vad som rimligen kan förstås som ett individuellt ansvar eller en fråga om personliga strategier. Närheten till invånare, verksamheter och lokalsamhälle skapar stark legitimitet och förtroende, men innebär samtidigt ett uppdrag som är gränslöst till sin karaktär. Rollen saknar ofta tydliga avgränsningar i tid, rum och innehåll, vilket innebär att politiskt ansvar, offentlig exponering och personligt bemötande flyter samman i vardagen.

Denna gränslöshet förstärks av små organisatoriska sammanhang, där KSO i många fall är den enda heltidsarvoderade politiska företrädaren. Avsaknaden av lokala kollegor i motsvarande position bidrar till att ansvar, beslutsbörda och emotionellt tryck koncentreras till en person. Detta skapar en strukturell ensamhet i uppdraget, där formella politiska strukturer och stödfunktioner i begränsad utsträckning förmår avlasta eller dela bördan.

Materialet visar att denna belastning i praktiken får konsekvenser för hur uppdraget kan utövas över tid. Uppdragets intensitet, i kombination med ett hårdnande samtalsklimat och ökad synlighet för konfliktfyllda beslut, riskerar att leda till utmattning, kortare perioder på KSO-posten eller ett mer defensivt ledarskap. Bedömningen är att detta inte enbart påverkar den enskilda KSO:n, utan även den politiska styrförmågan och stabiliteten i kommunen som helhet.

Ur ett demokratiskt perspektiv innebär detta en tydlig risk. När uppdraget upplevs som orimligt krävande minskar attraktiviteten för

nya företrädare, särskilt för personer mitt i yrkes- eller familjelivet. På sikt riskerar detta att begränsa återväxten av politiska ledare och därmed försvaga den representativa demokratins funktions sätt i små kommuner. Demokratisk hållbarhet i detta sammanhang handlar inte enbart om formella institutioner, utan även om rimliga villkor för dem som förväntas bära det politiska ansvaret.

Vi kan dra en tydlig parallell till Public Partners och SmåKoms kommundirektörsrapport, där liknande mönster av gränslöshet, ensamhet och hög personlig exponering identifierades även inom förvaltningens ledningsnivå. Sammantaget visar rapporterna att både det politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningsorganisationen i dessa kommuner verkar under villkor som i hög grad förutsätter personlig uthållighet och anpassningsförmåga, indikerar ett gemensamt strukturellt problem snarare än brister i KSO:ernas individuella ledarskap.

Belastningen på KSO:er i små kommuner är med andra ord inte enbart en individuell arbetsmiljöfråga, utan även en demokratisk hållbarhetsfråga.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att behovet av mer robusta och avlastande strukturer är centralt för att upprätthålla både politiskt ledarskap och demokratisk legitimitet över tid. Utan sådana strukturer riskerar den höga personliga belastningen att bli en begränsande faktor för små kommuners långsiktiga styrförmåga och för utvecklingen av den framtida lokala demokratin.

4.3 BEGRÄNSAT STRATEGISKT HANDLINGSUTRYMME TROTS FORMELL STYRKA

Kommunstyrelsens ordförande har formellt en stark ställning i kommunens styrsystem. I praktiken begränsas dock det strategiska handlingsutrymmet av flera samverkande

faktorer som ekonomisk press, statlig detaljstyrning, små förvaltningsorganisationer och en hög andel operativa frågor som kräver politisk närvaro.

Ett återkommande tema i materialet är förväntansgapet mellan invånarnas krav och kommunens faktiska rådighet. När prioriteringar och neddragningar blir nödvändiga uppstår konflikter som ofta riktas direkt mot KSO.

Den statliga styrningen, som med sin omfattning och generella brist på anpassningar till små kommuners förutsättningar, begränsar det lokala handlingsutrymmet och sätter till stor del agendan för vilka frågor som KSO måste ägna sig åt, oavsett hur de faktiska behoven ser ut i kommunen.

En motsvarande problematik identifierades i kommundirektörsrapporten, där statlig likabehandling av kommuner bedömdes vara särskilt problematisk för befolkningsmässigt små kommuner. Detta pekar på ett strukturellt och nationellt styrningsproblem snarare än på bristande lokalt ledarskap.

Sammantaget bidrar dessa förutsättningar till ett reaktivt ledarskap, där KSO i praktiken ges begränsade möjligheter att fullt ut axla kommunstyrelsens strategiska ledningsuppdrag. Detta riskerar att förskjuta kommunstyrelsens roll från strategisk ledning till löpande krishantering.

4.4 NYA GREPP FÖR ATT UTÖVA DET POLITISKA LEDARSKAPET

Intervjuerna innehåller flera exempel på hur KSO:er i praktiken försöker skapa bättre förutsättningar för styrning, samordning och politisk samsyn. I det här avsnittet är det viktigt att skilja mellan arbetsätt som återkommer i flera intervjuer och sådana som framträder som enskilda, illustrativa exempel.

4.4.1 Politisk närvaro i kommundirektörens ledningsgrupp

I materialet finns ett konkret exempel där KSO beskriver att kommunstyrelsens presidium deltar under en avgränsad del av kommundirektörens ledningsgruppsmöten. Syftet i detta exempel är att skapa en gemensam lägesbild och tidig dialog kring större vägval, särskilt kopplat till ekonomi och förändringsbehov.

Det som betonas är att deltagandet är tydligt avgränsat i tid och innehåll samt att rollfördelningen värnas. Politiken går inte in i operativa frågor, utan syftet är att stärka den strategiska styrningen genom bättre problemformulering, prioritering och uppföljning. Detta arbetsätt ska förstås som ett illustrativt exempel på när kommunledning hittar nya pragmatiska arbetsätt för att möta kommunens utmaningar snarare än som ett generellt mönster i materialet.

4.4.2 KS-beredningar som verktyg för långsiktighet

Ett arbetsätt som återkommer tydligare i materialet är användningen av kommunstyrelseberedningar med bred politisk representation. Beredningarna beskrivs som ett sätt att hantera frågor som kräver långsiktighet och samsyn, exempelvis fastighets- och investeringsfrågor eller andra strategiska vägval.

Genom beredningsarbete ges samtliga partier möjlighet att tidigt ta del av underlag, förstå konsekvenser och pröva olika alternativ. Analysen visar att detta kan bidra till minskad polarisering i senare skeden och till beslut som står sig bättre över tid.

4.4.3 Strukturerad dialog mellan styre och opposition

Flera KSO:er beskriver regelbundna möten med oppositionens företrädare som ett medvetet arbetssätt. Dessa möten används främst för informationsutbyte, gemensam lägesbild och förankring, snarare än för förhandling om politiska positioner.

Vår analys indikerar att ett sådant arbetssätt kan bidra till ökad transparens, bättre kvalitet i beslutsunderlagen och minskad risk för att oppositionen upplever sig marginaliserad.

Vår bedömning är att dessa arbetssätt i många fall bidrar till fungerande styrning i praktiken, men att de samtidigt förskjuter en betydande del av den politiska styrningen bort från formella beslutsarenor. Detta ställer ökade krav på tydlighet i roller, dokumentation och gemensam förståelse för var och hur politiska vägval faktiskt formas och var beslut fattas.

4.5 SAMVERKAN MED ÖKADE KRAV PÅ SYSTEMLEDARSKAP

Materialet visar tydligt att samverkan i befolkningsmässigt små kommuner inte är ett frivilligt strategiskt val utan en praktisk nödvändighet. Detta gäller såväl samverkan inom kommunen som samverkan med andra kommuner eller andra organ. Det är tydligt att en fungerande samverkan förutsätter ett aktivt och uthålligt politiskt ledarskap.

KSO:er beskriver vikten av att politiskt äga samverkansfrågorna genom tydlig styrning, uppföljning och representation. När samverkan uppfattas som teknisk eller tjänstemannadriven riskerar den att förlora legitimitet och bli sårbar vid politiska förändringar.

Såväl kommunintern som extern samverkan har idag fokus på att lösa akuta utmaningar inom förhållandevis begränsade områden. Kommunerna står dock inför vissa utmaningar där en enskild del av verksamheten, och inte ens den samlade kommunorganisationen, kan lösa dessa utmaningar på egen hand. Det kan handla om det brottsförebyggande arbetet, att hantera socioekonomiskt utanförskap, beredskapsarbete, kompetensförsörjningen, infrastrukturfrågor, befolkningstillväxt m.m. Samverkan behöver i större utsträckning fokusera även på dessa gränsöverskridande strategiska utmaningar. Det i sin tur ställer nya krav på såväl det politiska ledarskapet som ledarskapet inom förvaltningsorganisationen. Systemledarkompetensen behöver ges utrymme och ingå som en naturlig del i KSO:s uppdrag.

4.6 BEHOVET AV ASYMMETRISKA LÖSNINGAR

Vår analys pekar på att samverkan mellan formellt jämbördiga kommuner inte alltid är tillräcklig för att hantera komplexa uppgifter. För vissa funktioner, särskilt sådana som kräver hög specialisering eller omfattande administrativa resurser, framstår asymmetriska lösningar som mer ändamålsenliga.

Asymmetriska lösningar kan innebära att större kommuner, regionen eller staten tar ett tydligare ansvar för vissa uppgifter även för små kommuners räkning. En sådan utveckling skulle dock kräva förändrade styrmodeller och ett tydligare nationellt ansvarstagande.

Våra intervjuer visar tydligt att många små kommuner verkar inom ett styrsystem som i hög grad utformats utifrån större kommuners förutsättningar och inte i tillräcklig grad tar hänsyn till att vissa kommuner har en begränsad kapacitet. Statliga reformer, uppföljningskrav och riktade bidrag utgår ofta från antagandet att kommuner har liknande organisatorisk kapacitet och administrativa

resurser. Detta trots att 134 av landets 290 kommuner har färre än 15 000 invånare. Till detta kommer även att den statliga finansieringen ofta grundar sig på befolkningens mängd vilket gör att finansieringen för befolkningsmässigt små kommuner blir alltför liten för att lösa kommunens tillkommande uppdrag. Detta leder till att dessa kommuner får allt sämre förutsättningar eftersom nya krav från staten då behöver finansieras med andra resurser. Konsekvensen av det blir att KSO:er och politiska ledningar tvingas lägga oproportionerligt mycket tid på anpassningar och att utrymmet blir mindre för strategiskt utvecklingsarbete.

Våra samlade erfarenheter är att myndigheter och statliga utredningar har stora kunskapsbrister om förutsättningar i små kommuner vilket gör att den samlade statliga styrningen riskerar att ytterligare försämma förutsättningarna för dessa kommuner. Utöver att det påverkar kommunernas möjligheter att leverera den samhällsservice som åvilar dem riskerar det på sikt att skapa misstro mot den lokala politiska styrningen på ett sätt som ytterst blir demokratihotandet.

Både den här rapporten och Public Partners och SmåKoms kommundirektörsrapport visar att samverkan och asymmetriska lösningar inte längre kan betraktas som utvecklingsprojekt, utan som grundläggande förutsättningar för att små kommuner ska klara sitt uppdrag. Samtidigt är dagens nationella styrmodeller i begränsad utsträckning anpassade till denna verklighet.

4.7 AVSLUTANDE BEDÖMNING

Kommunstyrelsens ordförande i befolkningsmässigt små kommuner utgör en central nyckelfunktion i demokratin och den kommunala självstyrelsen. Rollen präglas av höga krav, stark personlig exponering och begränsade strukturella resurser och bygger

på ett personligt genuint politiskt engagemang och stort ansvarstagande. Samtidigt är uppdraget centralt för kommunens demokratiska legitimitet och förmåga att hantera långsiktiga samhällsutmaningar.

För att rollen ska vara långsiktigt hållbar krävs inte enbart skickliga individer, utan också starkare och mer robusta system: tydligare politiska strukturer, utvecklade former för samverkan och en statlig styrning som i högre grad tar hänsyn till och bejakar kommunernas olika förutsättningar.

På ett globalt plan är demokratin satt under hård press och det finns signaler om förskjutningar kring demokrativärderingar även i Sverige. Förutsättningarna för den lokala demokratin är inte enbart viktig för respektive kommun utan för hela det svenska demokratiska systemet. Mot bakgrund av det och med tanke på KSO:s roll i det lokala demokratiska systemet är central är vår bedömning att det inte görs tillräckligt för att skapa goda förutsättningar för KSO:erna i befolkningsmässigt små kommuner. För att stärka förutsättningarna krävs att flera aktörer tar ett större ansvar för att stärka förutsättningarna för de personer som väljer att kliva in i rollen som kommunstyrelsens ordförande.

5 Rekommendationer

Våra rekommendationer tar sikte på några av de generella brister som vi uppmärksammat ovan. Vi vill understryka att situationen ser olika ut i kommunerna och att varje kommun har sina unika förutsättningar. Det är också viktigt att framhålla att rekommendationerna grundar sig på våra bedömningar på systemnivå och inte på enskilda KSO:ers ledarskap. Med det sagt vill vi dock än en gång uttrycka att vi i det här arbetet har mött ett stort engagemang, klokskap och gott ledarskap hos de KSO:er som vi har intervjuat.

Mot denna bakgrund presenterar vi nedan ett antal rekommendationer. De riktar sig till flera nivåer i det demokratiska systemet; till kommunerna själva, till partiorganisationer, till regionala aktörer och till staten. Rekommendationerna syftar till att bidra till mer robusta strukturer för politiskt ledarskap, stärkt styrningsförmåga och långsiktigt hållbara förutsättningar för små kommuner att klara sitt uppdrag. Ytterst syftar rekommendationerna till att stärka den lokala demokratin.

Flera av rekommendationerna knyter an till de slutsatser som presenterats i Public

Partners och SmåKoms rapport om kommundirektörens roll i små kommuner, vilket ytterligare understryker behovet av att i små kommuner utveckla strukturer både inom den politiska organisationen respektive tjänstepersonsorganisationen samt mellan dessa.

Public Partner och SKR kan vid behov bistå kommuner med de rekommendationer och insatser som vi föreslår nedan. SmåKom kan hjälpa till att koppla ihop KSO:er från olika kommuner med varandra för vidare erfarenhetsutbyte eller mentorskap.

5.1 FLERA AKTÖRER BEHÖVER BIDRA FÖR ATT STÄRKA DET POLITISKA LEDARSKAPET I SMÅ KOMMUNER

Analysen i rapporten visar att kommunstyrelsens ordförande i små kommuner verkar i en roll som präglas av höga krav, stark personlig exponering och begränsade struktu-

relle resurser. Rollen är central för kommunens demokratiska legitimitet och förmåga att hantera svåra prioriteringar och långsiktiga utvecklingsfrågor. Trots detta är introduktionen i rollen som KSO i det närmaste obefintlig.

I dag sker utbildningsinsatser för förtroendevalda ofta i början av en mandatperiod och i form av punktinsatser. För ett uppdrag som är så komplext som KSO-rollen framstår detta som otillräckligt. Mot denna bak-

grund rekommenderar vi att arbetet med att utveckla och stödja det politiska ledarskapet i små kommuner stärks och bedrivs mer kontinuerligt över tid. Vi rekommenderar att kommunernas egna förvaltningsorganisationer håller i långsiktiga introduktionsprogram för tillträdande KSO:er i syfte att skickliggöra dessa i sitt uppdrag.

En vanlig förekommande del av introduktionen idag är en genomgång av ekonomin. Vår rekommendation är dock att initialt utgå från kommunens uppdrag och skapa förståelse för detta. Först därefter behöver man förstå ekonomin som ett sätt att styra uppdraget.

I små kommuner där politiska resurser är begränsade kan det vara särskilt viktigt att förvaltningsledningen bidrar till att skapa goda förutsättningar för det politiska ledarskapet, exempelvis genom att säkerställa att det finns tydliga ärendeberedningsprocesser, beslutsunderlag, strukturerad återkoppling och forum för strategiska samtal.

Vi rekommenderar även partiorganisationer på nationell, regional och lokal nivå att utveckla mer sammanhängande strukturer för att stödja politiska ledare under hela mandatperioden.

Exempel på insatser:

- Partiorganisationer utvecklar återkommande ledarskapsprogram för kommunstyrelsens ordförande och andra ledande kommunpolitiker.
- Partiorganisationer etablerar mentorship mellan mer erfarna och nya kommunstyrelseordförande.
- SKR tar fram ett stöd till förvaltningsorganisationernas introduktionsprogram för KSO och oppositionsråd.
- Förvaltningsorganisationen håller i introduktionsprogram för KSO och för oppositionsråd.
- Förvaltningsorganisationen tar även i övrigt fram behovsstyrda politikerutbildningar, som sträcker sig bortom en första sittning med kommunfullmäktige.
- Kommunerna, genom kommunstyrelsens presidium och förvaltnings-

ledningen, genomför återkommande reflektionsdagar kring uppdragets förutsättningar och utveckling.

5.2 MINSKA PERSONBEROENDET OCH SKAPA STABILA POLITISKA PROCESSER

Analysen visar att styrningen i många små kommuner i hög grad är personburen och beroende av enskilda individers relationer och arbetssätt. Detta kan fungera väl i vardagen, men innebär samtidigt en sårbarhet när personer byts ut eller när det uppstår konflikter.

Vi rekommenderar kommuner att utforska hur man kan skapa en bred förankring kring hur den politiska processen ska se ut särskilt i strategiska och långsiktiga frågor. Genom att stärka institutionella arbetssätt och därmed de politiska strukturerna kan kommunerna minska beroendet av enskilda individer och samtidigt skapa större stabilitet i styrningen. Genom att i förväg ha bestämt hur vissa frågor ska hanteras undviker man också att fastna i processfrågor när det kommer till strategiska frågor.

Genom att utveckla sådana kollektiva arbetssätt kan kommunerna minska beroendet av enskilda individer och samtidigt stärka den politiska styrningens kontinuitet och legitimitet.

Exempel på insatser:

- Kommunstyrelser genomför workshops eller utvecklingsprocesser för att tydliggöra hur strategiska frågor ska beredas och förankras politiskt under mandatperioden.
- Kommunerna utvecklar kommunstyrelseberedningar eller politiska arbetsgrupper för långsiktiga frågor.
- Kommunstyrelsens presidium etablerar återkommande dialogmöten mellan styre och opposition i strategiska frågor.

5.3 UTVECKLA SAMSPELET MELLAN DET POLITISKA LEDARSKAPET OCH FÖRVALTNINGSORGANISATIONEN

Både denna rapport och den tidigare rapporten om kommundirektörens roll i små kommuner visar att samspelet mellan det politiska ledarskapet och förvaltningsorganisationens ledarskap är avgörande för kommunens styrförmåga. Relationerna mellan kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören framstår som ett centralt nav i styrningen. När detta samspel fungerar väl bidrar det till tydligare prioriteringar, bättre beslutsunderlag och en mer sammanhållen styrning av organisationen.

Vi rekommenderar att kommuner arbetar systematiskt med att utveckla samspelet mellan det politiska ledarskapet och förvaltningsorganisationens ledning. I detta ryms bland annat strukturerade samtal där man gemensamt utvärderar just samspelsfrågorna.

Exempel på insatser

- Kommunen genomför kontinuerligt gemensamma utvecklingsdagar kring styrningen av kommunens välfärdsuppdrag, prioriteringar och ekonomi med kommunstyrelsen eller dess presidium och förvaltningsorganisationen.
- Kommunstyrelsen ser över instruktionen för kommundirektören i syfte att tydliggöra ansvar och roller.
- Kommunstyrelsens presidium och kommundirektören etablerar återkommande strukturerade samtal om hur samspelet fungerar.

5.4 UTVECKLA SAMVERKAN TILL EN STRATEGISK STYRNINGSFRÅGA

Analysen visar att samverkan i små kommuner ofta utvecklas som svar på akuta be-

hov snarare än som en del av en långsiktig strategi. Samtidigt framgår att samverkan i många fall är en förutsättning för att små kommuner ska kunna upprätthålla kompetens, kvalitet och robusthet i verksamheterna och klara av att leverera samhällsservice till kommunmedlemmarna.

Vi konstaterar att samverkan till största delen utvecklas utifrån kommunernas behov av stärkt driftskapaciteten. Samverkan tar sällan sikte på kommunernas gemensamma omställnings-/utvecklingskapacitet. Mot bakgrund av detta används inte samverkan som ett verktyg i den långsiktiga och strategiska utvecklingen av kommunen utan sker i en slags parallell styrning vilket riskerar att leda till att kommunerna inte får ut full kapacitet av vare sig samverkan med andra eller i den egna kommunorganisationen.

Vi rekommenderar därför att samverkan i högre grad behandlas som en strategisk fråga i den politiska styrningen. Den behöver ingå en kommunens långsiktiga planering av verksamheten. Det innebär att kommunstyrelser behöver ta ett tydligare ansvar för inriktning, prioritering och uppföljning av samverkanslösningar.

Mot bakgrund av att samverkan kan vara särskilt sårbar vid mandatperiodskiften rekommenderar vi också att en genomgång av befintlig samverkan ingår i nya KSO:ers introduktion.

Exempel på insatser

- Kommunstyrelserna och förvaltningsledningarna i samverkande kommuner genomför dialoger för att skapa en gemensam förståelse för varför befintlig samverkan sker och vilka mål den ska bidra till samt att man, utöver effekterna av samverkan utvärderar hur samspelet mellan kommunerna fungerar.
- Kommunstyrelsen ger kommundirektörer i uppdrag att bereda förslag på samverkansområden och -former i syfte att öka kommunens utvecklingskapacitet.

5.5 REGERINGEN REKOMMENDERAS ATT SE ÖVER REGELVERKET OCH GE STATSKONTORET KOMPLETTERANDE UPPDRAG

Analysen visar att små kommuner i dag verkar inom ett styrsystem som i stor utsträckning är utformat utifrån större kommuners organisatoriska kapacitet. Detta innebär att statliga reformer och uppföljningssystem ofta skapar en oproportionerligt stor belastning i små kommuner.

Mot denna bakgrund finns skäl att i högre grad uppmärksamma behovet av asymmetriska lösningar i den statliga styrningen. Det innebär inte att målen för den kommunala verksamheten ska vara olika i olika delar av landet, men att vägarna att nå dessa mål kan behöva se olika ut beroende på kommunernas förutsättningar. Det innebär i sin tur att staten måste öka sin samlade kunskap om förutsättningarna i befolkningsmässigt små kommuner.

Ett sådant perspektiv skulle kunna innebära större flexibilitet i hur statliga krav utformas, tydligare konsekvensanalyser av hur nya reformer påverkar små kommuner samt större utrymme för att pröva alternativa lösningar i kommuner med begränsad organisatorisk kapacitet.

Ett mer differentierat förhållningssätt till kommunernas olika förutsättningar skulle kunna bidra till att stärka både den kommunala självstyrelsen och den långsiktiga hållbarheten i det lokala demokratiska systemet.

Ett viktigt verktyg i detta är förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Förordningen riktar sig till statliga utredningar och förvaltningsmyndigheter under regeringen och reglerar bland annat vad som ska ingå i en sådan konsekvensutredning som ska göras innan statliga utredningar föreslår nya bestämmelser i författningar och när

myndigheter beslutar om föreskrifter och allmänna råd. En konsekvensutredning ska bland annat innehålla en analys av förslagens kostnader för kommuner. Idag beskrivs kostnaderna för kommunerna ofta i termer av marginella eller försumbara, men för små kommuner har den statliga styrningen redan lett till att det inte finns något sådant utrymme kvar i den kommunala ekonomin. Vår rekommendation är därför att regeringen ser över den nämnda förordningen och kräver att analysen av förslag ska göras i förhållande till kommuners olika storlekar.

Enligt 15 § förordningen om konsekvensutredningar ska Statskontoret ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning med anledning av förordningen. Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att bland annat identifiera eventuella behov av och lämna förslag på förändringar av regelverket eller andra åtgärder som kan bidra till högre kvalitet på konsekvensutredningarna samt lämna nödvändiga författningsförslag. Vår rekommendation är att Statskontoret får ett tilläggsuppdrag där det specifikt framgår att myndigheten ska se över vad som kan göras för att tydliggöra konsekvenser för små kommuner och lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi rekommenderar även att Statskontoret ges ett uppdrag att analysera de samlade konsekvenserna för befolkningsmässigt små kommuner vad gäller nya krav som i författningar riktats mot kommuner under de senaste fem åren.

