

Roterande kommun- chefskap

Idéer bakom en
chefskonstruktion

Leif Jonsson och
Robert Jonsson

RAPPORT
3

Roterande kommunchefskap

– Idéer bakom en chefskonstruktion

Leif Jonsson och Robert Jonsson

Denna rapport är den tredje i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-979052-5-1

© KFi tillsammans med författarna 2011

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 3 i föreliggande rapportserie beskriver och analyserar roterande kommunchefskap. Frågor om roterande chefskap och dess för- och nackdelar diskuteras i olika kommunala sammanhang. Ambitionen med denna rapport är att bidra med kunskap om lokala omständigheters inverkan på hur kommunchefsfunktionen och därmed relationen mellan politisk och administrativ kommunledning ordnas lokalt i kommuner. Två frågor behandlas i rapporten:

- Vilka idéer kan ligga till grund för hur kommunchefsfunktionen konstrueras lokalt?
- Varifrån kan sådana idéer komma?

Frågorna diskuteras med hjälp av en studie av ett fall på hur en kommunchefsfunktion har organiserats.

Författarna Leif Jonsson och Robert Jonsson är verksamma vid Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet.

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Rapportens syfte och tillkomst.....	9
2. Idéer bakom ett chefskap och dess ursprung.....	12
2. Chefskonstruktionsidéer.....	12
<i>Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan politik och förvaltning</i>	<i>13</i>
<i>Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan kommunala verksamheter</i>	<i>19</i>
<i>Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan kommunledning och kommunens omgivning</i>	<i>21</i>
<i>Idéer om kommunchefsfunktionen som handlingsmässig gestaltning.....</i>	<i>22</i>
<i>Idéer om kommunchefsfunktionen som personmässig utformning.....</i>	<i>25</i>
2.2 Chefsetableringsidéer	26
3. Sammanfattande diskussion.....	29
3.1 Idéer bakom roterande kommunchefskap.....	29
<i>Chefskonstruktionsidéer och deras ursprung.....</i>	<i>29</i>
<i>Chefsetableringsidéer och deras ursprung.....</i>	<i>31</i>
3.1 lokala omständigheters inverkan på kommunchefsfunktionen	31
<i>Lokala omständigheters inverkan på kommunchefs- funktionens innehåll.....</i>	<i>31</i>
<i>Lokala omständigheters inverkan på kommunchefs- funktionens institutionalisering</i>	<i>32</i>
Referenser	34

Sammanfattning

I rapporten behandlas en speciell chefsfunktion, nämligen kommunchefsfunktionen; en ledningsfunktion som fungerar som länk mellan politik och förvaltning i kommuner. Det är en chefsfunktion som rätt så ofta förknippas med bekymmer som har att göra med svårigheter att få politisk och administrativ ledning att fungera tillsammans. I rapporten diskuteras frågor om vilka omständigheter som kan prägla kommunchefsfunktionen. Detta görs med hjälp av ett exempel på hur en sådan funktion har konstruerats i Åtvidabergs kommun, en konstruktion som kallas för roterande kommunchefskap. Med det menas att flera personer verksamma i övergripande chefsfunktioner i kommunen samtidigt utgör en kommunchefsgrupp där personerna roterar på posten som formell kommunchef med intervaller på två månader åt gången. När man inte innehar positionen som formell kommunchef är man biträdande kommunchef med ansvar för vissa delar av kommunchefsfunktionen. Kommunchefsgruppen utgörs av fem personer; tre förvaltningschefer, personalchef samt ekonomichef.

I studien av det aktuella fallet visar det sig att det framför allt är idéer om hur chefsfunktionen skall fungera i förhållande till dess uppdragsgivare som har präglat konstruktionen. Idéerna bakom konstruktionen har sitt ursprung i lokala omständigheter, vilket är intressant att notera i tider då organiseringsidéer ofta sprids inom och mellan kontexter. Den aktuella kommunen behövde en kraftfull och samlad ledning för att komma till rätta med en besvärlig ekonomisk situation. Bakom chefskonstruktionsidéerna fanns också upplevda problem kretsande kring en tidigare kommunchefskonstruktion som hade upplevts som ineffektiv.

Utifrån det aktuella fallet kan några allmänna lärdomar göras. En första är att den konstruktion som kallas för roterande kommunchefskap har allmängiltiga inslag i sig, vilket gör att den kan vara tillämpbar i andra miljöer. En andra lärdom handlar om att den aktuella chefskonstruktionen är mindre personberoende än som ofta är fallet med enskilt chefskap och det är den på grund av att den är språksatt. En tredje lärdom är att det aktuella fallet pekar på betydelsen av att kommunledande aktörer både lägger vikt vid ledningsorganiseringsfrågor och kan handskas med sådana frågor.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunchefsfunktionen är en övergripande chefsfunktion som i en eller annan form finns i alla svenska kommuner. Dess existens betingas av att den primärt utgör verkställande tjänstemannafunktion för kommunstyrelsefunktionen; den senare är en funktion som enligt lag skall finnas i samtliga kommuner. Kommunchefsfunktionen har förändrats över tid från en intern chefsfunktion med rättsäkerhet för ögonen på 1960-talet (benämnd kansli-chef) till en utåtriktad bred strategisk chefsfunktion i början av 2000-talet (kommundirektör). Vartefter den har breddats har den också försetts med mer och mer resurser.

Även om det finns en kommunchefsfunktion i varje kommun så ser den olika ut från kommun till kommun. Det vanliga är att det är en person som formellt är kommunchef/kommundirektör. Det finns dock exempel på att funktionen representeras inte bara av en person som är kommundirektör/kommunchef utan också av ett antal andra personer ingående i en stab. Det finns också kommuner där funktionen gestaltas av två personer; en kommunchef och en biträdande kommunchef. Det är inte bara kommunstorlek som spelar in utan även andra lokala omständigheter. Det är relevant att tala om lokala konstruktioner som förändras över tid¹.

Som vilken annan chefsfunktion som helst kan kommunchefsfunktionen betraktas som länk mellan överordnad ledning och underordnad personal. Det speciella med kommunchefsfunktionen är att den är en länk mellan politik och förvaltning; två idévärldar som representerar två typer av logiker. Ett kännetecken för politisk logik är att det är naturligt med oenighet och att detta hanteras med procedurer och regler, vilka ingår i det vi kallar för demokrati, medan administrativ logik strävar efter enighet utifrån ambitioner att medverka till effektivitet. De här båda idévärldarna är disharmoniska och svårförenliga. Detta medför att det uppstår konflikter mellan politisk

1) I boken *Kommunchefer* blir till (Jonsson 2009) finns mer att läsa om hur kommunchefsfunktionen på ett allmänt plan har utvecklats över tid.

och administrativ ledning, konflikter där kommunchefsfunktionen och dessa innehavare lätt kommer i kläm².

Att kommunchefsfunktionen kan betraktas som länk mellan politik och förvaltning gör den intressant att studera, vilket också har gjorts³. Sällan har dock studierna intresserat sig för vilka typer av lokala omständigheter som inverkar på hur länken mellan politik och förvaltning ordnas i kommunchefsfunktionens lokala konstruktioner. En sådan studie diskuteras i denna rapport.

1.2 Rapportens syfte och tillkomst

Den här rapporten vill alltså bidra med kunskap om lokala omständigheters inverkan på hur kommunchefsfunktionen och därmed relationen mellan politisk och administrativ kommunledning ordnas lokalt i kommuner. Genom att göra det är ambitionen också att uppmärksamma besvärligheter som kan prägla denna typ av relation.

För att uppnå detta syfte används institutionell organisationsteori. Med institution menas i detta sammanhang sociala beteendemönster skapade i samspel mellan människor och som tas för givna samtidigt som de skapar mening (Greenwood, Oliver, Sahlin & Roystone, sid., 4–5). Institutionell organisationsteori kan ses som ett sätt att tänka om socialt liv (Czarniawska 2008, sid., 770). Teorin tillhandahåller begrepp med vars hjälp organisatoriska fenomen kan beskrivas och förklaras (Palmer, Biggert & Dick 2008, sid. 760).

Den form av institutionell teori som används i denna rapport kallas ofta för nyinstitutionell teori och utgör ”ett alternativ till det vanliga antagandet om organisationen som ett rationellt verktyg”. I stället betraktas organisationer med avseende på hur de påverkas av sin sociala omgivning liksom hur de själva påverkar sin omgivning. (Eriksson-Zetterquist, 2009, sid., 5)

I rapporten används en skandinavisk variant på nyinstitutionell teori som uppmärksammar idéers inverkan på institutionalisering av chefskap. På så sätt är det möjligt att studera ”hur idéer hämtas ut ur en bestämd kontext,

2) Flera forskare har uppmärksammat de båda sätten att tänka som här kallas politisk respektive administrativ logik, se exempelvis Hansen & Ejersbo (2002), Jonsson & Arnell (2006), Cregård & Solli (2008) och Jonsson (2008).

3) Olika förhållanden har uppmärksammats; vad den ägnar sig åt (Jonsson et al 2002), hur dess maktposition ser ut (Högberg 2007), hur den bemannas (Cregård & Solli 2008) och varför den blir som den blir (Jonsson 2009).

omformas och placeras in i en eller flera andra kontexter” (Røvik 2008, sid., 18). Ett sådant betraktelsesätt används här för att uppmärksamma hur lokala omständigheter inverkar på och därmed medverkar till att kommunchefsfunktionen antar lokala konstruktioner. Det betyder att rapporten fokuserar på idéer om hur kommunchefsfunktionen skall ordnas eller med andra ord konstrueras.

Två frågor behandlas i rapporten:

- Vilka idéer kan ligga till grund för hur kommunchefsfunktionen konstrueras lokalt?
- Varifrån kan sådana idéer komma?

Frågorna diskuteras med hjälp av en studie av ett fall på hur en kommunchefsfunktion har organiserats. Det handlar om kommunchefsfunktionen i Åtvidaberg, där en förändrad kommunchefskonstruktion togs i bruk sommaren 2009. Det är en konstruktion i vilken fem personer, verksamma i övergripande chefsfunktioner i kommunen utgör en kommunchefsgrupp. I konstruktionen ingår att de fem personerna roterar på posten som formell kommunchef med intervaller på två månader åt gången. När man inte innehar positionen som formell kommunchef är man biträdande kommunchef med ansvar för vissa frågor. Kommunchefsgruppen består av tre förvaltningschefer, personalchef samt ekonomichef. Konstruktionen bryter mot en i ledningssammanhang väl etablerad ordning innebärande att chefskap utövas av en enda person. De fem personerna roterar som formell chef samtidigt som de upprätthåller andra chefsfunktioner.

Det aktuella fallet har valts på grund av att det representerar ett sätt att organisera den övergripande länken mellan politisk och administrativ ledning av kommuner som avviker från den gängse ordningen bestående av en KS-ordförande och en kommunchef.

Åtvidabergskonstruktionen har uppmärksammats i massmedia både lokalt och nationellt. I kommunen initierades en så kallad lärande utredningsprocess hösten 2009 med syfte att studera det roterande kommunchefskapet utifrån olika perspektiv samtidigt som lärande skulle kunna ske bland berörda personer⁴. I utredningsprocessen medverkade studenter. Tre studentgrupper vid programmet för Samhälls- och Kulturanalys (SKA) vid Linköpings uni-

4) Utredningsprocessen organiserades och leddes av Robert Jonsson.

versitet medverkade, liksom en studentgrupp från programmet för Personal- och arbetsvetenskap (PA) vid Linköpings universitet och en studentgrupp med inriktning mot psykologi från Göteborgs universitet. I denna rapport används uppsatserna som ett empiriskt material som låg till grund för intervjuer med personer ingående i kommunens ledning⁵.

5) De personer som utgör kommunchefsgruppen intervjuades under november och december 2010 liksom de två personer som är ordförande respektive förste vice ordförande i kommunstyrelsen i Åtvidabergs kommun.

2. Idéer bakom ett chefskap och dess ursprung

I det följande diskuteras studiens båda frågor applicerade på det aktuella fallet, dvs. idéer bakom kommunchefskonstruktionen i Åtvidaberg, dels varifrån de kommer. Idéerna delas i två typer; dels idéer bakom själva konstruktionen som vi kallar för chefskonstruktionsidéer, dels idéer om konstruktionens etablering som benämns chefsetableringsidéer. Den förstnämnda idétypen har att göra med konstruktionens struktur att göra, den andra med processen att etablera konstruktionen.

2.1 Chefskonstruktionsidéer

Vi börjar med att diskutera vilka idéer som ligger till grund för hur kommunchefsfunktionen är konstruerad som roterande kommunchefskap. Detta görs utifrån följande perspektiv med tillhörande begrepp⁶:

- Idéer om chefskapets grundläggande konstruktion. Sådana idéer fångas i tre avseenden; hur chefskapet är tänkt att fungera som *länk mellan politik och förvaltning*, som *länk mellan kommunala verksamheter respektive som länk mellan kommunen och dess omgivning*.
- Idéer bakom chefskapets *handlingsmässiga gestaltning*; uttryckt i termer av handlandets VAD-fokusering (sak- respektive formorienterat handlande) och i termer av handlandets HUR-fokusering (beteende- respektive förståelseorienterat handlande).
- Idéer bakom chefskapets *personmässiga utformning* i termer av kompetens, kön och antal personer.

⁶ Perspektiven och begreppen är hämtade från boken *Kommunchefer blir till* (Jonsson 2009).

Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan politik och förvaltning

I uppsats 1⁷ uttrycker författaren att en avsikt med det roterande kommunchefskapet är att skapa en större bredd i kommunikationsflödet mellan den politiska och den administrativa ledningsorganisationen. Inom kommunen används uttrycket ”bredare timglas” för detta. Författarna till uppsats 2⁸ konstaterar att det med det roterande kommunchefskapet har blivit närmare mellan politik och förvaltning, vilket har lett till minskad risk för missförstånd mellan politiska beslut och verkställighet. Författarna noterar vidare att kommunchefsfunktionen har fått mer makt; både i förhållande till hur den fungerade tidigare då den gestaltades av en person och i förhållande till den politiska ledningen. Detta ansågs vara önskvärt, eftersom den politiska ledningen hade stärkt sin maktposition genom att inrätta en politisk ledningsgrupp på fem personer. Den senare ordningen hade kommit till som ett instrument för att majoriteten skulle kunna arbeta med att sanera kommunens ekonomi.

Utifrån de här båda uppsatserna tycks det som om den ordning som kommunchefskapet utgör är en förutsättning för att den önskvärda maktbalansen mellan politisk och förvaltningsmässig kommunledning skall kunna upprätthållas. Det är då framför allt två idéer bakom konstruktionen som verkar vara viktiga. Den ena är att chefskapet gestaltas av en grupp och den andra är att det finns olika kompetens och personligheter i gruppen. Själva roterandet av det formella kommunchefskapet verkar inte vara en viktig förutsättning varken för maktbalansen eller för den ökade närheten mellan politik och förvaltning. Roterandet kan däremot sägas vara en indirekt förutsättning, eftersom kommunchefsgruppen troligen inte skulle kunna bestå av personer som samtidigt är förvaltningschefer (motsvarande) om inte det formella kommunchefskapet roterar bland dem. På så sätt är den också en grundläggande idé bakom konstruktionen.

7) Uppsatsen heter: *För att komma till källan måste man simma mot strömmen. En studie om Årvidabergs kommuns roterande kommunchefskap*. Den är skriven av Linda Lundberg och är en magisteruppsats från Utbildningsprogrammet för Samhälls- och kulturanalys vid Linköpings universitet. Uppsatsen bygger på intervjuer med de fem personer som är verksamma som roterande kommunchefer och fem personer som arbetar nära de fem cheferna.

8) En kandidatuppsats från Utbildningsprogrammet för Samhälls- och kulturanalys vid Linköpings universitet skriven av Christoffer Berg & Jonas Olsson. Uppsatsen heter: *Det roterande chefskapet i Årvidabergs kommun – En studie om samspelet mellan kommunchefer och politiker ur ett maktperspektiv*. Den bygger på intervjuer med de fem personer som utgör kommunchefsgruppen och de fem personer som ingår i den politiska ledningsgruppen.

Vi tycker oss därmed kunna konstatera att det roterande kommunchefskapet i Åtvidabergs kommun anses vara en förutsättning för ett fungerande samspel mellan politisk och administrativ kommunledning. Samtidigt verkar förekomsten av en politisk ledningsgrupp vara en förutsättning för kommunchefskapet. Här finns således ett ömsesidigt beroende. Dessutom framgår det av uppsats 2 att makt koncentreras till de båda kommunledningsgrupperna. Detta förhållande verkar inte vålla några större protester. Det är två partier – moderater och socialdemokrater – som utgör majoriteten i kommunen. Noterbart är att dessa båda parter fick ökat stöd bland medborgarna i 2010 års kommunalval. Moderaterna fick 26,89% av rösterna, vilket är en ökning med 5,91% jämfört med valet 2006. Socialdemokraterna fick 45,26%, vilket är en ökning med 4,19%. Tillsammans har alltså dessa båda partier 72,15% av rösterna. Att båda partierna fick ökat väljarstöd måste uppfattas som ett ökat stöd för den politik man driver och genomför, vilket sker med hjälp av den etablerade ledningsordningen med en politisk ledningsgrupp som ”matchas” av en kommunchefsgrupp.

Betraktad som länk mellan politisk och administrativ ledning verkar det roterande kommunchefskapet sammanfattningsvis bygga på följande tre idéer:

- Chefskonstruktionsidé 1: Kommunchefsfunktionen skall utgöras av en grupp personer.
- Chefskonstruktionsidé 2: Kommunchefsfunktionen skall representeras av förvaltningschefer samt ekonomi- och personalchef.
- Chefskonstruktionsidé 3: Det formella kommunchefskapet skall rotera med tvåmånadersintervaller bland personerna i kommunchefsgruppen.

Varifrån kom då dessa idéer?

Idén om att kommunchefsfunktionen skall utgöras av en grupp personer (**chefskonstruktionsidé 1**) anses ha lanserats av två ledande politiker; den ena i positionen som kommunstyrelsens ordförande (S) och den andre som kommunstyrelsens förste vice ordförande (M). Den förstnämnda arbetar med politik på heltid och den andre på 75%. Båda har egna arbetsplatser i kommunhuset och de berättade var och en för sig att de hade positiva erfarenheter av ledarskap i ledningsgrupper utifrån sina yrkesmässiga bakgrunder i näringslivet. Mot denna bakgrund införde de efter valet 2006 en ordning med en politisk ledningsgrupp bestående av fem politiker representerande

den politiska majoriteten i kommunen, d v s (M) och (S)⁹. Det ville man göra med hjälp av att ”sprida ut makten på flera personer”, som en av de intervjuade politikerna uttryckte sig. På motsvarande sätt ville man få till stånd ett bredare ansvarstagande för kommunen som helhet och i förvaltningarna med hjälp av ledningsgrupper. Härigenom ville man också skapa en ledningsordning som inte skulle vara så beroende av enstaka personer på ledande poster.

Tankarna om ledarskap i grupp betydde att man från kommunens politiska ledning ville att kommunchefsfunktionen skulle gestaltas av en grupp personer. Bakom denna idé fanns också en önskan om maktbalans mellan politisk ledning och förvaltningsledning. Denna idé formulerades på följande sätt av en av politikerna:

Det fanns också med en tanke om att de båda ledningsgrupperna, den politiska respektive den administrativa, skulle vara ungefär lika stora för att skapa en maktbalans. Att vi som politisk ledningsgrupp enbart skulle möta en kommunchefkändes fel ur ett maktbalansperspektiv. I det läget fick vi ett stort övertag.

Den andre ledande politiken framförde liknande tankar:

Vi ansåg att det var viktigt med en administrativ ledningsgrupp som kunde balansera upp vår ledningsgrupp ur ett makt- och kompetensperspektiv. De strukturförändringar som skett i Ätvidaberg under de senaste fem åren har inte kunnat genomföras utan hårda nypor och det har krävts och krävs av såväl ledande politiker som tjänstemän att man klarar av att agera med hög kompetens. När det bara var en kommunchef som inte hade alla de kompetenser som krävs, så blev han en stor flaskhals och så kunde vi inte fortsätta. Med den ordning vi har nu finns fler kompetenser att tillgå samt att vi plattat till organisationen vilket också är medvetet.

Idén att med hjälp av ledarskap i grupp bredda ansvarstagandet och göra det mindre personberoende ansågs vara viktig för de båda intervjuade politikerna. Den sågs som ett sätt att bryta den etablerade ordningen att kommuner och kommunal verksamhet skall ledas parvis av en stark politiker och en stark chef.

9) Dessa båda partier gick till val 2006 på att samverka i avsikt att komma till rätta med kommunens dåliga ekonomi

Att idén om att tillskapa en kommunchefsgrupp kom från de båda ledande politikerna bekräftas vid intervjuer med de personer som ingår i kommunchefsgruppen. En av dem formulerade sig så här: ”Idén kom från politiken, även om jag tror att man inte hade en fullständig plan för hur kommunchefsfunktionen skulle organiseras”. En annan av dem berättade så här:

Politikerna var ett steg längre fram i tanken än vad vi chefer var. Från början svarade vi att vi gärna ville ha en ny kommunchef. Men, efterhand som vi prövade på att rotera som formell kommunchef började vi känna att vi inte ville ha någon ny person på jobbet.

Tankarna bakom idén om att bredda ansvarsförhållanden och skapa en maktbalans mellan politisk och administrativ ledning hade flera av de intervjuade cheferna också fått del av. Samtidigt pekade de på en annan omständighet av vikt, nämligen att ”man inte ville ge sig in på en ny rekrytering”, som en av dem sa. Den idén verkar ha vuxit sig starkare vartefter man såg att det fungerade bra att rotera på posten.

Idén att ha en grupp personer som kommunchef tycks ha stärkts av framväxande tankar betingade av erfarenheter. En sådan tanke, som flera nämnde vid våra intervjuer, är att sårbarheten minskar om man är flera personer som delar på ett jobb. En annan tanke, som kanske inte bara är en erfarenhet utan som tycks ha funnits med från början hos vissa personer, är att kommunikationen mellan politisk ledning och förvaltningsledning blev bredare och därmed effektivare. Flera av de intervjuade uttryckte detta som att ”timglasets” blev bredare. Nära förbunden med denna tanke är att kommunchefsgruppen besitter en bred kompetens. En av de intervjuade cheferna ansåg att denna aspekt var viktigare än att kommunchefsgruppen skulle utgöra en maktbalansrande faktor.

När det sedan gäller **chefskonstruktionsidé 2** – att kommunchefsfunktionen skall representeras av förvaltningschefer samt ekonomi- och personalförvaltningschefer – så framkom det vid gjorda intervjuer som en självklarhet att det var personerna i ledningsgruppen som skulle ingå i kommunchefsgruppen. Flera omständigheter bidrog till detta. För det första ansågs denna grupp fungera bra, vilket förklarades på följande sätt av en av de ledande politikerna:

I och med att den föregående kommunchefen inte hade det chefs- och ledarskap som vi politiker och förvaltningscheferna förväntade så blev förvaltningschefsgruppen starkare och det växte fram ett större ansvarstagande hos dem för Åtvidaberg som helhet.

Denna bild bekräftades av intervjuade personer i kommunchefsgruppen. Det var vi fem som hade bekymmer med tidigare kommunchef, berättade en av dem och tillade att det var självklart för dem att ”hjälpas åt och ta en månad var” som kommunchef. En annan berättade följande:

Vi hade svetsats samman i ledningsgruppen under den tidigare kommunchefen via en mängd olika personlighets- och gruppövningar samt att vi av politiken fått det stora uppdraget att årligen leverera 20 miljoner i överskott.

Alla intervjuade berättade att man inte övervägde något alternativ till att alla fem skulle ingå i gruppen. Personerna ansågs utgöra en fungerande grupp och i efterhand har det visat sig vara bra med de fem personer som har ledande ansvar för kommunens verksamhet. En av cheferna uttalade sig på följande sätt:

Ingen av oss ville kliva fram och ta på sig rollen som ensam kommunchef, men samtidigt så ville alla i ledningsgruppen vara med och ta ett kollegialt ansvar för att föra kommunen framåt. Ingen ville kliva av.

Idén att chefskapet skulle rotera (**chefskonstruktionsidé 3**) sägs ha kommit både från den administrativa ledningsgruppen och från ledande politiker. Det gjordes en överenskommelse mellan dessa båda grupper om att de aktuella cheferna skulle turas om att upprätthålla funktionen som kommunchef i avvaktan på att det skulle anställas en ny chef. Ordningen med att rotera motiverades så här av en av de intervjuade politikerna:

För att de chefer som ingår i kommunchefsgruppen skulle kunna behålla sina chefsuppdrag som förvaltningschefer och motsvarande så var det en självklarhet att de inte kunde vara kommunchefer hela tiden.

När förvaltningscheferna hade turats om att vara kommunchef så kom en fråga från ”den politiska ledningsgruppen om vi inte kunde tänka oss det roterande kommunchefskapet som en konstruktion”, berättade en av cheferna. Detta motiverades på följande sätt av en av politikerna, ”när man hade hållit på ett tag så märkte de och även vi politiker att en ny chef troligtvis inte kan tillföra något bättre, snarare något som går åt motsatt riktning mot det vi önskar”.

En tanke bakom konstruktionen att rotera det formella ansvaret är att det finns just en person som har detta ansvar.

Så här formulerades detta av en av de intervjuade cheferna:

När man är formell kommunchef då är man chef för gruppen samt att man har det formella ansvaret för kommunen jämsides med KS-ordföranden. Vi vill undvika internkontrollproblem så vi är väldigt noga med att när man är formell kommunchef så är man också formellt ansvarig. Bli det något fel så är det den formella kommunchefens fel. Skillnaden mellan det roterande chefskapet och det delade chefskapet ligger i att det i det roterande chefskapet alltid finns någon som är ansvarig. En nackdel med delat chefskap är att ansvarstagandet kan falla mellan stolarna. I det roterande chefskapet så är det tydligt vem som har det formella ansvaret under en viss period, även om gruppen alltid finns där och stöttar och är med och tar ansvar. När man har sin tvåmånadersperiod då vet man att det är på riktigt, man har kniven på strupen och man kämpar hårt för att det ska bli bra. Detta handlar om en kvalitetssäkring, de andra i kommunchefsgruppen hjälper till, men ansvaret ligger på den som är formell kommunchef. Det är den formella kommunchefen som sköter relationerna med politikerna.

Ganska snart märkte cheferna att en månad var för kort tid, ”eftersom man knappt hann sätta sig in i ärenden förrän det var dags att lämna över till någon annan”, som en av dem uttryckte sig. Sommaren 2009, ett kvartal efter det att man började turas om att vara kommunchef, kom de fem personerna i kommunchefsgruppen fram till att två månader var en lagom lång tid för att hinna sätta sig in i frågor samtidigt som ”man orkar hålla det tempo som krävs i dessa två månader”. Den ordning som då skapades innebär att personerna är formell kommunchef två månader i taget. Under den första av dessa månader har den som är formell kommunchef nära samarbete med den person som tjänstgjorde som formell kommunchef under perioden innan. På så sätt sker en överlappning mellan personerna i avsikt ”att få kontinuitet, att vi säkrar informationshanteringen och att vi följer den politiska processen på ett bra sätt”, enligt en av de intervjuade cheferna.

På följande sätt resonerade en av politikerna om rotationsordningen:

Ordningen att man skulle rotera med två månader åt gången som formell kommunchef är det kommuncheferna som kommit fram till och den ordningen anser vi politiker är bra. En månad är för kort tid för att hinna sätta sig in i ärenden. Tre till fyra månader är för lång tid att vara borta från sin förvaltning så pass mycket som man ändå är när

man är formell kommunchef. Överlämnandemånaden är viktig för att skapa kontinuitet i hanterandet av formfrågor. Det verkar som att alla som ingår i den roterande kommunchefsgruppen tycker det är intressant och roligt att även vara biträdande kommunchef och att med jämna mellanrum få axla rollen som formell kommunchef.

Den konstruktion som man arbetar efter sedan sommaren 2009 har alltså skapats av gruppen och framför allt av en av dess medlemmar som har ansvar för att gruppen och individerna i den utvecklas.

Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan kommunala verksamheter

Den aktuella kommunchefskonstruktionen är i sig ett sätt att organisera länken mellan kommunala verksamheter. Det ligger i dess natur, vilket diskuteras både i uppsats 1 och i uppsats 2. Länken integreras i aktuella individer via dels deras växling mellan att vara formell kommunchef och förvaltningschef, dels via deras möten med andra personer i kommunchefsgruppen som bär på skilda förvaltnings- och kommunledningsperspektiv.

Utifrån vad som har framkommit av de refererade uppsatserna verkar det som om den horisontella länken mellan kommunala verksamheter anses ha integrerats i den etablerade kommunchefskonstruktionen. Det är samma personer som uppträder både som kommunchef och som förvaltningschef, vilket anses medverka till att verksamhetsperspektiv möts och integreras till en helhet. Av flera av uppsatserna framgår att det roterande kommunchefskapet anses ha medverkat till att helhetstänkandet har stärkts på bekostnad av så kallat ”stuprörstänkande”. Detta kan uppfattas som ett uttryck för att den horisontella länken mellan kommunala verksamheter har stärkts med det roterande kommunchefskapet.

Författarna till uppsats 3¹⁰ tycker sig ha kunnat notera att ordningen med det roterande kommunchefskapet både förutsätter och stimulerar framväxt av självstyrande grupper och medarbetare. Detta anses bero på att de fem personerna i kommunchefsgruppen både är verksamma som förvaltningschefer (motsvarande) och som kommunchef och att detta i sin tur medverkar till man inte alltid kan vara nära verksamheter. Tillfrågade medarbetare

10) En uppsats (självständigt arbete 15 hp) i Psykologi skriven av Teresa Helin och Veronica Isaksson. Uppsatsen heter: *Roterande kommunchefskap – delat ledarskap ur ett medarbetarperspektiv*. Uppsatsen bygger på litteraturstudier och på en enkätundersökning, riktad till ”första linjens chefer samt stabspersonal i Årvidabergs kommun”. Enkäten skickades till 45 personer, 27 svarade (svarsfrekvens 66%).

uppskattar möjligheterna att vara självstyrande och anser också att tillgängligheten till kommuncheferna är god. Samtidigt uppskattas de ökande möjligheterna att arbeta över förvaltningsgränser.

Ovanstående resonemang innebär att följande idé återfinns bakom konstruktionen som roterande kommunchef:

– **Chefskonstruktionsidé 4:** Kommunchefsfunktionen skall länka samman kommunala verksamheter genom att funktionen representeras av en grupp individer som också har förvaltningschefsuppdrag (motsvarande).

Den här idén följer av framför allt chefskonstruktionsidé 2 som innebär att kommunchefsfunktionen skall representeras av personer som innehar uppdrag som förvaltningschef samt ekonomi- och personalchef inom kommunen. På så sätt integreras kommunledning med förvaltningsledning automatiskt. Detta kommenterades av en av de intervjuade politikerna på följande sätt:

Som det är idag så får man en månad på sig att växla in i kommunchefrollen eftersom man går med en månad innan man blir formell kommunchef. Efter det följer två månader då man är kommunchef samtidigt som man är förvaltningschef. Detta är väldigt bra eftersom det skapar bra förutsättningar för förvaltningschefen att förstå helheten och lära sig rollen som formell kommunchef. En intressant följd effekt av detta är att de som ligger på nivån under förvaltningschefen, förvaltningschefens ledningsgrupp, får en möjlighet att växa och ta ett större ansvar då förvaltningschefen av naturliga skäl inte kan lägga allt fokus på förvaltningen då han/hon även är kommunchef. Att man får möjligheten att växla och ett ta ett större ansvar periodvis är en funktion av det roterande kommunchefskapet och detta är viktigt eftersom vi vill ha chefer och personal som tar ansvar och kompetensutvecklar sig.

Ursprunget till den här idén är alltså en konsekvens av att just förvaltningschefer, personalchefen och ekonomichefen skulle utgöra kommunchefsfunktionen. Ursprunget kommenterades inte vidare än så vid våra intervjuer. Däremot kommenterades integrationen mellan kommunchefsfunktionen och förvaltningsledningsfunktioner av flera av de intervjuade. Man pratade både om vikten av sådan integration och om hur man hade löst den. Så här resonerade en av kommuncheferna:

Att vi i och med det roterande kommunchefskapet skulle utvecklas i riktning från specialister till generalister kom in tidigt i våra tankar. Detta

var en utveckling vi förutsåg. Vi sa att var och en får i ansvar att lösa organiseringen av den egna förvaltningen/enheten så att det fungerar neråt i organisationen. För en del av oss blev det att vi lyfte upp någon alternativt rekryterade någon till ställföreträdande alternativt biträdande chef. En del av oss lyfte istället upp flera av medarbetarna och gav dem mer ansvar. Alla har inte hittat den slutliga lösningen på detta utan det pågår ett sökande. Även om vi insåg detta från början så insåg vi nog inte riktigt omfattningen och betydelsen av att verkligen få det att fungera på förvaltningsnivå och motsvarande.

Det här uttalandet uttrycker framför allt tankar om organisering av integrerat kommun- och förvaltningsledning. Ett uttalande från en annan av kommuncheferna handlande också om detta:

Som roterande kommunchefer förväntas vi tänka och agera utifrån såväl helhet (kommunen) och del (förvaltning). Detta skulle kanske kunna organiseras även med enbart en kommunchef, men i och med att man formaliserat det roterande kommunchefskapet så ingår det liksom i arbetet att se till både kommun och förvaltning och det verkar som att intressenter i och runt omkring kommunen uppskattar detta. Detta avspeglar sig i det dagliga arbetet på så sätt att man alltid agerar utifrån ett mandat av att både vara ansvarig för kommunen och förvaltningen.

Idéer om kommunchefsfunktionen som länk mellan kommunledning och kommunens omgivning

Ingen av uppsatserna har använt sig av det här perspektivet för att uppmärksamma den aktuella kommunchefsfunktionen. Av uppsats 1 kan man utläsa att de fem personer som utgör kommunchefsggruppen har gjort en fördelning sig emellan vad gäller kontakter med omgivande intressenter. Vid diskussioner med ledande politiker och chefer i kommunen visade det sig att det tidigt i kommunchefskonstruktionens historia bland såväl politiker som chefer fanns en medvetenhet om att det ”i kommunchefsfunktionen finns vissa frågor som är av strategisk karaktär och som kräver att någon driver dem under lång tid”, för att citera en av kommuncheferna. Sådana frågor kan förutsätta kontakter med omgivande samhälle; näringsliv, andra kommuner, statliga myndigheter, mm. De kännetecknas också av långsiktighet på så sätt att de förutsätter insatser över längre tidsperioder.

Så här formulerade sig en av politikerna om detta:

Att det enbart är det formella som roterar och att sakfrågor sköts av den som har kompetens inom området är det jag som kommit på. Vi märkte direkt att det mot det omgivande sammanhanget krävs att det är en och samma person som alltid medverkar i respektive omgivande nätverk. Det går inte att någon kommer ena gången och någon annan vid ett annat tillfälle – det skapar inte kontinuitet och inte legitimitet.

De här tankegångarna gör att det finns anledning att konstatera förekomst av en ytterligare chefskonstruktionsidé, som kan formuleras så här:

– **Chefskonstruktionsidé 5:** Strategiska uppgifter förbundna med kommunchefsfunktionen och med den tillhörande kontakter med omgivande samhälle skall fördelas inom kommunchefsgruppen.

En av cheferna berättade att tankar om att dela upp arbetsuppgifter mot omgivande samhälle kom tidigt; ”vi förstod tidigt att detta är viktigt eftersom roterande kommunchefskap är något som kommer att bli ifrågasatt”. En annan av cheferna poängterade att det i kommunchefsfunktionen finns vissa frågor som är av strategisk karaktär och som kräver att någon driver dem under längre tid. En tredje chef Uttryckte sig så här:

Det formella roterar, medan sakfrågorna delas utifrån funktion och kompetens. Vissa politiska frågor som kommer upp när man är formell kommunchef följer man dock hela tiden. De lämnar man inte över. När man är formell kommunchef så måste man sköta formfrågorna i form av att följa politiken, attestera fakturor som rör kommunchefsfunktionen, etc.

Idéer om kommunchefsfunktionen som handlingsmässig gestaltning

Av uppsats I framgår att en av de viktigaste uppgifterna för kommunchefsfunktionen är att vara sakkunnig vid politiska möten. Genom att man har valt en konstruktion med ett chefskap som representeras av fem personer med skilda kompetens så understryks detta. I denna bemärkelse kan alltså det roterande kommunchefskapet betraktas som en sakorienterad funktion.

Den kan också betecknas som formorienterad, eftersom dess handlande i hög grad också har att göra med former av olika slag. Det roterande kommunchefskapet förväntas vara ett ”smörjmedel” mellan politiken och tjän-

stemannaorganisationen i effektivitetsbefrämjande syfte för att undvika missförstånd, enligt uppsats 1. I denna uppsats sägs också att det roterande kommunchefskapet innebär att vara regissör av det rollspel som chefskapet kan ses som. Både i förhållande till kommunens politiska ledning och till den administrativa ledningen av kommunen verkar det alltså som om det aktuella kommunchefskapet innebär att vara formorienterad.

Ett annat sätt att kategorisera kommunchefskonstruktionen är med avseende på i vilken grad den kan sägas vara beteende- respektive förståelseorienterad. Med det förstnämnda menas, enkelt uttryckt, att se till att saker och ting händer. Med det senare menas att medverka till att påverka människors tänkande. Utifrån vad som framkommer av de aktuella uppsatserna verkar det som om kommunchefsfunktionen i detta avseende kan karaktäriseras som både och. I flera av uppsatserna betonas effektivitetstanken med kommunchefskonstruktionen på så sätt att politik skall omsättas i handling. I uppsatserna betonas också att människors tänkande skall påverkas i kommunen. Det är framför allt två slags tänkande som skall stimuleras; för det första en tro på ett grupporienterat arbetssätt, för det andra en vilja att betrakta den verksamhet man är ansvarig för utifrån ett helhetsperspektiv.

I vår analys av hur kommunchefskonstruktionen kommer till uttryck i handling har vi identifierat följande idé:

– **Chefskonstruktionsidé 6:** Kommunchefsfunktionen skall kännetecknas av att vara dels både sak- och formorienterad, dels både beteende- och förståelseorienterad.

Vid gjorda intervjuer framkom att denna idé har omsatts i handling på så sätt att formfrågor knutna till kommunchefsfunktionen knyts till uppgiften att vara formell kommunchef, vilket personerna i kommunchefsfunktionen turas om att vara i tvåmånadersperioder, medan sakfrågor knutna till chefsfunktionen delas på de fem personerna utifrån kompetens och intresse. Vid intervjuerna uttrycktes ordningen på följande sätt av en av de intervjuade kommuncheferna:

I det roterande kommunchefskapet finns två fördelningsgrunder. Dessa är den sakorienterade fördelningsgrunden och den formella fördelningsgrunden. Denna uppdelning växte fram under sommaren 2009 när jag arbetade fram grunderna för det roterande kommunchefskapet. Sedan dess har vi arbetat utifrån dessa fördelningsgrunder.

Ordningen uppfattades så här av en av de intervjuade politikerna:

Det roterande kommunchefskapet ger fokus åt både form och sakfrågor. När man är formell kommunchef så har man att i interaktion med kommunchefergruppen fördela sakfrågor. När man är formell kommunchef har man även att hantera formfrågor, vilket innebär att se till att frågorna hanteras på rätt sätt.

När det sedan gäller HUR-fokusering identifierades föreställningar om att den aktuella chefskonstruktionen skall vara både beteende- och förståelseorienterad. Beteendeorienteringen i konstruktionen ligger bakom chefskonstruktionsidé 2 om att integrera kommunövergripande ledning med förvaltningsledning. Tanken bakom detta är att kunna omsätta politik i handling på ett effektivt sätt. Detta uttrycktes på följande sätt av en av de intervjuade kommuncheferna:

Vi ska göra det omöjliga möjligt! I mentaliteten ligger det entreprenöriella. Det handlar om en attityd om hur man klarar av sina uppgifter. Denna mentalitet kom in i Åtvidabergs kommun i och med att S och M bestämde sig för att regera tillsammans år 2006. De drog upp ett tempo som slår allt. Åtvidabergs kommuns ekonomiska läge skulle vändas. Kommunen skulle stärkas. Politikerna hade många idéer och för oss inom den administrativa organisationen blev det väldigt mycket att göra med en gång.

Detta uttalande ger uttryck för en handlingsorientering som har byggts in i kommunchefskonstruktionen och som präglar dess handlande. Förväntningar på handlingsorientering kommer också till uttryck i tankar bakom chefskonstruktionsidé 1 om att få till stånd effektivare kommunikation mellan politisk och förvaltningsmässig kommunledning.

Bakom chefskonstruktionen finns också tankar om att den i handling skall agera förståelseorienterat. Detta skall ske med hjälp av arbete i ledningsgruppsform, något som framför allt en av de båda intervjuade politikerna betonade. Personen ifråga menade att arbete i ledningsgruppsform ”skapar bra förutsättningar för förvaltningschefer att förstå helheten är lära sig rollen som formell kommunchef”. Vederbörande ansåg att en följd av detta är att chefer på nivån under förvaltningschefer ”får en möjlighet att växa och ta ett större ansvar”.

En av de intervjuade cheferna berättade att hans syn på ledarskap ”alltid har handlat om att skapa förståelse för det som görs, att få medarbetare att se sin del i helheten har alltid varit viktigt för mig”. Det roterande kommunchefskapet har inte förändrat denna persons syn på ledarskap. Det har dock ”påverkat chefskapet på så sätt att förståelsen för helheten ökat, vilket skapat förutsättningar att se kommunen som en helhet och därmed har förståelsehorisonten vidgats”.

Idéer om kommunchefsfunktionen som personmässig utformning

Av framför allt uppsats 1 framgår tydligt att det roterande kommunchefskapet i Åtvidaberg är präglad av de aktuella fem personerna. De fem personerna var med i den process där konstruktionen växte fram. De prövade den intellektuellt, de diskuterade hur den skulle komma till uttryck i handling och de gestaltar den i handling.

Av uppsatserna framgår vidare att konstruktionen förutsätter en kompetenssammansättning som personerna besitter utifrån sina andra uppdrag som förvaltningschefer (motsvarande). Det framförs också att de fem personernas personligheter har betydelse för det roterande kommunchefskapet.

De aktuella personerna har med andra ord varit med om att konstruera kommunchefsfunktion och de har gjort det utifrån sina kompetenser och personligheter. Följande idé ligger alltså bakom konstruktionen:

– **Chefskonstruktionsidé 7:** Kommunchefsfunktionen skall gestaltas av en grupp personer med skilda kompetens och personlighet.

Att kommunchefsgruppen skulle bestå av just de fem personer som innehade uppdrag som förvaltningschef, personalchef och ekonomichef rådde det ingen som helst diskussion om. Det sågs som en självklarhet, motiverad av omständigheten att personerna hade ingått i en ledningsgrupp som ansågs ha fungerat väl.

Denna tanke innebar också ett bejakande av att kommunchefskonstruktionen skulle få komma att präglas av de aktuella personerna och deras kompetens och personlighet. Så har också skett, vilket har framkommit vid gjorda intervjuer. De fem personerna i chefsgruppen har var och en berättat hur de har arbetat med sig själva och lärt känna varandra. En av dem berättade att personerna i kommunchefsgruppen vid några tillfällen ”har åkt bort från lunch till lunch för att diskutera någon eller några strategiska frågor, men även för att diskutera oss själva och gruppen. Vi har lärt känna varandras starka och svaga sidor.”

Det uttalas alltså en stark tilltro till inte bara chefskap i grupp utan också till att en sådan grupp med fördel kan bestå av personer med skilda kompetens och personlighet. Dessutom betonas det i intervjuerna att det är viktigt att både synliggöra och medvetet handskas med kompetens- och personlighetsförhållanden. Såväl de båda intervjuade politikerna som cheferna uttalar de här idéerna.

2.2 Chefsetableringsidéer

I det följande diskuteras vilka idéer som var förknippade med hur konstruktionen med roterande kommunchefskap etablerades. Det är alltså själva etableringsprocessen och idéerna bakom den som uppmärksammas.

När kommunledningen och främst den politiska ledningen hade börjat göra sig av med föreställningen att en ensam person som kommunchef är det självklara sättet att ordna en kommunchefskonstruktion så verkar man ha kommit på idén att etablera en ordning innebärande att befintliga personer verksamma som förvaltningschefer (motsvarande) också skulle kunna agera som kommunchefer med ett roterande schema. De fem förvaltningscheferna trodde på idén att utgöra en kommunchefsgrupp och att växelvis påta sig uppdraget som formell kommunchef.

Tilltron till idén att ha en kommunchefsgrupp från både kommunens politiska ledning och från direkt berörda tjänstemän verkar ha medverkat till att ordningen kunde etableras. Denna tilltro från både uppdragsgivare till och innehavare av kommunchefsfunktionen kan därför betraktas som en konstruktionsetableringsidé.

En annan etableringsidé var att de fem chefspersonerna gavs möjlighet att analysera nyordningens innebörd innan den togs i bruk. Detta skedde genom att konstruktionen beskrevs i ord. På så sätt gjorde de nyordningen till sin och kunde sedan omsätta den i handling.

I anslutning till detta diskuterade de fem personerna sina kompetens- och personmässiga förutsättningar för att arbeta som kommunchefsgrupp. Till detta kan läggas en ytterligare etableringsidé bestående av att information om det roterande kommunchefskapet presenterades för såväl kommunala medarbetare som utomstående intressenter.

Via denna analys har sammanfattningsvis följande chefsetableringsidéer identifierats:

- **Chefsetableringsidé A:** Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att både uppdragsgivare och innehavare har tilltro till konstruktionen.
- **Chefsetableringsidé B:** Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att först analyseras och prövas av dess innehavare.
- **Chefsetableringsidé C:** Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att den görs känd bland intressenter.

Vid gjorda intervjuer tycker vi oss kunna konstatera att det såväl bland de båda politikerna som bland cheferna har funnits en medvetenhet om vikten av att ha tilltro till den aktuella chefskonstruktionen (d v s chefsetableringsidé A). En av de båda intervjuade politikerna uttryckte sitt gillande i termer av politiskt mod och formulerade sig så här:

Att ändra den gammelmådig traditionella ordningen med kommunstyrelseordförande och kommunchef kräver politiskt mod.

Vid våra intervjuer om chefsetableringsidéerna ställde vi frågor om vad som har medverkat till att ordningen med roterande kommunchefskap har etablerats på ett sätt som inblandade personer upplever som framgångsrikt. Den ene av de intervjuade politikerna betonade betydelsen av att våga utmana den ”gammalmodiga traditionella konstruktionen med kommunstyrelseordförande och kommunchef”. Den andre politikern betonade vikten av dels tydlig politik, dels god personkemi i kommunchefsgroupen och formulerade detta på följande sätt:

Att vi såväl inom politiken som på tjänstemannasidan var överens om målet att få ordning på vår ekonomi och få ordning på Åtvidabergs kommun har betytt mest. Från politiskt håll var vi väldigt tydliga med vad vi ville uppnå – det handlade om ett årligt resultat på 20 mkr. Detta har vi varit väldigt tydliga med och förvaltningsledningsgruppen, numera den roterande kommunchefsgroupen, köpte detta rakt av och har agerat utifrån det målet.

Vikten av tydlig politik bekräftades av intervjuade personer i kommunchefsgroupen. En av dem uttryckte sig så här:

Politikernas tro på detta är A och O. Tydlighet, redighet och majoritet är bra förutsättningar för det roterande kommunchefskapet. Är det inte tydligt i vad politiken vill då kan nog det roterande kommunchefskapet med fem olika chefer börja springa iväg åt olika håll.

En annan av cheferna pekade också på en annan viktig faktor nämligen att personerna i kommunchefgruppen tar sig tid att umgås och att de på så sätt har blivit öppna mot varandra och har lärt känna varandra. Detta kan ses som ett utslag av idén om att etablerande av en chefskonstruktion underlättas av att dess innehavare ges möjlighet att analysera och helst också prova på konstruktionen (chefsetableringsidé B). Av uttalanden tidigare i denna text framgår att de fem personer som gestaltar kommunchefsfunktionen initialt provade på konstruktionen och sedan har fortsatt att analysera den. Den här etableringstanken har sina rötter både hos personerna själva och hos ledande politiker.

3. Sammanfattande diskussion

I detta avslutande kapitel sammanfattas det vi har kommit fram till när det gäller lokala omständigheters inverkan på hur kommunchefsfunktionen ordnas lokalt i kommuner. Först görs detta med avseende på det studerade fallet och därefter i allmänna ordalag.

3.1 Idéer bakom roterande kommunchefskap

Chefskonstruktionsidéer och deras ursprung

Den kommunchefskonstruktion som har etablerats i Åtvidabergs kommun kan utifrån analysen i avsnitt 2 sägas vara uppbyggd på följande sju konstruktionsidéer:

1. *Kommunchefsfunktionen skall representeras av en grupp personer.* Den här idén anses ha lanserats av två ledande politiker, vilka bar på en stark föreställning om ledarskap i grupp.
2. *Kommunchefsfunktionen skall bestå av förvaltningschefer samt ekonomi- och personalchef.* Denna ordning ansågs som självklar bland såväl politiker som personerna själva, eftersom konstellationen ansågs ha fungerat väl tidigare.
3. *Det formella kommunchefskapet skall rotera med tvåmånadersintervaller bland personerna i kommunchefsgruppen.* Det här inslaget i chefskonstruktionen utvecklades i en dialog mellan berörda personer och ledande politiker. Dialogen leddes av en av chefspersonerna.
4. *Kommunchefsfunktionen skall länka samman kommunala verksamheter genom att funktionen representeras av en grupp individer som också har förvaltningschefsuppdrag.* Denna idé följer av idé nr 2.
5. *Strategiska uppgifter förbundna med kommunchefsfunktionen och med den tillhörande kontakter med omgivande samhälle skall fördelas inom kom-*

munchefsgruppen. Den här idén anses ha lanserats av en av de ledande politikerna.

6. *Kommunchefsfunktionen skall kännetecknas av att vara dels både sak- och formorienterad, dels både beteende- och förståelseorienterad*. Denna idé är en konsekvens av framför allt idéerna 1, 3 och 5 ovan.

7. *Kommunchefsfunktionen skall gestaltas av en grupp personer med skilda kompetens och personlighet*. Idén har stor uppslutning bland både ledande politiker och chefer.

Idéerna är relaterade till perspektiv på och begrepp om chefskap. Intressant att notera är att de fem först uppräknade idéerna har att göra med chefskapets syfte eller med andra ord dess grundläggande konstruktion. De tre första av dem har att göra med chefskapet som länk mellan politik och förvaltning, vilket är uttryck för en vilja från kommunens politiska ledning vad gäller hur kommunchefsfunktionen skall fungera.

Denna vilja uttrycktes som att kommunen måste komma ifrån den i kommunala sammanhang ofta förekommande ordningen med kommunstyrelsens ordförande som den starke mannen som skall diskutera alla strategiska frågor med kommunchefen. I stället har det tillskapats en ordning med två av varandra ömsesidigt beroende ledningsgrupper; en politisk ledningsgrupp och en kommunchefsgrupp till vilka makt anses ha koncentrerats samtidigt. Noterbart är att den politiska ledningsgruppen representerar en dominerande politisk majoritet som vid valet 2010 fick drygt 72% av rösterna.

I viljan från kommunens politiska ledning finns också en ambition att få till stånd mer helhetstänkande i kommunen. Denna del av viljan ligger bakom tanken att kommunchefsgruppen skall bestå av personer som också är förvaltningschefer.

De fem identifierade grundläggande idéerna bakom konstruktionen kommer från kommunens politiska ledning och framför allt då från kommunstyrelsens ordförande och förste vice ordförande. De här båda personerna, representerande två olika partier med bakgrunder i skilda delar av näringslivet, hade båda två en stark tro på ledarskap i grupp. De fem grundläggande idéerna bottnar i mindre positiva erfarenheter av att ha en person som kommunchef, vilket anses ha stimulerat viljan att prova något nytt. I detta avseende har de båda politikerna mött personer i chefspositioner i kommunen som också var villiga att anta utmaningar.

Chefsetableringsidéer och deras ursprung

Själva processen med att etablera kommunchefskonstruktionen har styrts av tre grundläggande idéer, här kallade chefsetableringsidéer:

A. Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att både uppdragsgivare och innehavare har tilltro till konstruktionen.

B. Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att först analyseras och prövas av dess innehavare.

C. Etablerande av en ny kommunchefskonstruktion underlättas av att vara känd bland intressenter.

De här idéerna kan sägas syfta till att bana väg för etablerande av nya chefskonstruktionsidéer och kan förstås som uttryck för vad som är viktigt vid organiseringsarbete. Noterbart är att idéerna anses ha kommit från både de båda politikerna och de fem personerna i kommunchefsguppen.

Den andra idén medförde att tankarna om kommunchefskonstruktionen har språksatts. Detta verkar ha skett under ledning av en av de fem kommuncheferna som har tilldelats ett särskilt ansvar för utveckling av kommunchefsfunktionen. Att chefskonstruktionen är språksatt skapar möjligheter att prata om den och därmed utveckla den.

3.2 Lokala omständigheters inverkan på kommunchefsfunktionen

Vad kan då med hjälp av det studerade fallet sägas om lokala omständigheters inverkan på kommunchefsfunktionen i allmänna ordalag? Denna fråga delas i två delar; först om idéers inverkan på funktionens innehåll, därefter om hur idéer har medverkat till kommunchefsfunktionens institutionalisering.

Lokala omständigheters inverkan på kommunchefsfunktionens innehåll

Kommunchefsfunktionen har i det aktuella fallet konstruerats med hjälp av flera idéer som rör relationen mellan politisk och administrativ ledning. Den enligt vår analys mest bärande idén i chefskonstruktionen – att kommunchefsfunktionen skall representeras av en grupp personer – rör denna relation. Denna idé har med chefskapets syfte att göra och bottenar i en önskan om makt- och kompetentbalans mellan en politisk och en förvaltningsmässig kommunledningsgrupp. Denna önskan innebär att innehavarna av kommunchefsfunktionen förväntas vara sakorienterade och på så sätt komma nära politiken.

En andra iakttagelse är att ordningen med de båda ledningsgrupperna förutsätter att den politiska ledningsgruppen representerar en stark politisk majoritet. En fundering som infaller sig är om det skulle vara möjligt att bygga kommunchefsfunktionen på en grupp om majoriteten inte vore så stark? Då skulle nämligen förutsättningen se annorlunda ut för maktbalans mellan politisk och administrativ kommunledning. Utifrån denna fundering skall det bli intressant att uppmärksamma vad som kan hända med den aktuella kommunchefsfunktionen om majoritetsförhållandena skulle komma att ändras.

En tredje iakttagelse är att kommunchefsfunktionen såsom den har konstruerats som roterande kommunchef ingår i en kommunledningsordning som är administrativ präglad och tillkommen för att eftersträva effektivitet mer än att ge utrymme för politisk debatt. Denna kommunledningsordning har tillkommit mot bakgrund av en besvärlig ekonomisk situation och har tilldelats stort förtroende bland kommunmedborgarna. Man kan undra hur denna kommunledningsordning skulle stå sig om intresse för politisk debatt skulle tillta.

En fjärde iakttagelse rör idén att personer som innehar uppdrag som förvaltningschefer också skall ingå i kommunchefsfunktionen. Detta är ett sätt att lösa det ständigt närvarande samordningsuppdraget i allt chefskap och som i kommunledningsssammanhang innebär att medverka till helhetstänkande.

En femte iakttagelse är att man i det aktuella fallet har fördelat långsiktiga strategiska uppgifter knutna till kommunchefsfunktionen på flera personer. Detta är ett sätt att handskas med den alltmer tilltagande arbetsuppgiftsmängd som tycks åläggas kommunchefsfunktionen.¹¹

Lokala omständigheters inverkan på kommunchefsfunktionens institutionalisering

När det gäller institutionalisering av den aktuella kommunchefsfunktionen så kan det för det första noteras att detta har skett under en hög grad av medverkan från ledande politiker och tjänstemän. Dessa aktörer har burit med sig de idéer som bygger upp chefskonstruktionen i form av erfarenheter. De har också anpassat, utvecklat och omsatt idéerna i handling. I denna mening har den aktuella kommunchefskonstruktionen kontextualiserats lokalt.¹²

11) Detta diskuteras i boken *Kommunchefer blir till* (Jonsson 2009).

12) Med kontextualisering menas ”att idéer, som i varierande grad är representationer av praktiker från bestämda kontexter introduceras i en ny kontext” (Røvik 2008, sid., 251).

För det andra har vi kunnat notera hur den lokala institutionaliseringsprocessen hanterade det många gånger problemfyllda mötet mellan administrativ och politisk ledning. Idén om ledarskap i grupp har nämligen institutionaliserats både i den politiska och i den administrativa ledningen av kommunen. Denna idé är ett uttryck för en administrativ logik, eftersom den strävar efter handlingsenighet och effektivitet och inte behöver handskas med politiskt präglade ideologiska motsättningar.¹³ Detta sätt att handskas med mötet mellan politisk och administrativ ledning innebär ett bejakande av att den administrativa logiken dominerar över den politiska. Denna ordning förutsätter en stark politisk majoritet. I annat fall hade möjligheterna att tillskapa en politisk ledningsgrupp med företrädare enbart för majoriteten sett annorlunda ut.

För det tredje är det intressant att lägga märke till att såväl ledande politiker som de fem personer som gestaltar kommunchefsfunktionen har med sig dåliga erfarenheter från en ordning med att ha en person som kommunchef. De senare erfarenheterna tycks ha skapat mod att prova något nytt. Vi konstaterar att upplevda problem utgör ett viktigt incitament för organisationsförändring.¹⁴

För det fjärde noteras att kommunchefskonstruktionen i den aktuella kommunen är mindre personberoende än vad man kan föreställa sig utifrån att den är lokalt präglad. Detta har att göra med att kommunchefskonstruktionen är formulerad i ord, vilket gör att berörda personer vet hur ledningsfunktionen är tänkt att fungera. Arbetet med att beskriva chefskonstruktionen har framför allt gjorts av de fem personerna i kommunchefsgruppen, där en av dem är utsedd som särskilt ansvarig. Även de båda ledande politikerna har medverkat i arbetet. Sammantaget innebär detta att konstruktionen upplevs som hållbar av de inblandade.

13) Innebörden i begreppen administrativ respektive politisk logik diskuteras i boken *Att organisera kommuners ledning* (Jonsson & Arnell 2006, sid 151 – 155) och i artikeln *Ideas on Organizing Municipalities* (Jonsson, 2008, sid., 541–542).

14) Liknande konstateranden redovisas i Brorström & Siverbo (2008).

Referenser

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008: *Perspektiv på framgångsrika kommuner, Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*, Högskolan i Borås och Kfi (Kommunforskning i Västsverige).

Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul G. Roness, & Kjell Arne Røvik, 2005: *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Cregård, Anna & Solli, Rolf, 2008: *Tango på toppen – om chefsomsättning*. KFi-rapport nr 93.

Czarniawska, Barbara. & B. Joerges, 1998: Winds of Organizational Change: How Ideas Translate into Objects and Actions. I Brunsson, N. & Olsen, J.P., (ed.): *Organizing Organizations*. Bergen-Sandviken: Fagboksförlaget.

Czarniawska, Barbara, 2005: *En teori om organisering*, Lund: Studentlitteratur.

Czarniawska, Barbara, 2008, How to Misuse Institutions and Get Away with It: Some reflections on institutional Theory(ies). In Greenwood Roystone, Christine Oliver, Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (red.): *The SAGE Handbook organizational Institutionalism*. London: Sage.

Eriksson-Zetterquist, Ulla, 2009: *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.

Hansen, Kasper M. & Niels Ejersbo, 2002: The Relationship between Politicians and Administrators – a Logic of Disharmony. *Public administration*. Vol. 80 No. 4, 2002, p. 733–750.

Högberg, Örjan, 2007: *Maktlösa maktbavare. En studie om kommunalt chefskap*. Linköpings universitet

Jonsson, Leif & Sven-Inge Arnell, 2006: *Att organisera kommuners ledning*. Nora Nya Doxa.

Jonsson, Leif, 2008: Ideas on organizing Municipalities. *Public Management Review*. Vol 10, Issue 4, pp 539–558.

Jonsson, Leif, 2009: *Kommunchefer blir till*. Nora: Nya Doxa.

Källström, Anders och Rolf Solli, 1997: *Med takt och taktik*. Göteborg: BAS

Røvik, Kjell Arne, 2008: *Managementsambället. Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.

