

Kommun- och region- styrelseordföranden som nav i ett styrningslandskap format av arenakonkurrens

Johan Wänström

Stability and change in the CMB and CRB roles. Towards a similar interactive practice?

The municipalities and regions make up a large part of Sweden's public sector, but there is little research on how the role their primary political leaders play as well as the leadership they exercise within these organizations. This study is based on focus groups and in-depth interviews with 13 chairmen of municipal (CMB) and regional (CRB) boards.

The study shows that both CMB and CRB spend a lot of time in informal meetings within the intraorganizational arena. These meetings aim to assemble different interests and knowledge among relevant political and administrative actors within the municipal and regional organizations in order to identify a common policy. The CMB and CRB therefore primarily exercise an interactive form of political leadership within their organizations. The Swedish municipalities and regions have a vastly different historical backgrounds, but this study indicate that the political steering nowadays is rather similar.

Introduktion

Sverige är ett av världens allra mest decentraliserade länder (Ladner m.fl. 2021). Med ansvaret för bland annat stora och personalintensiva verksamheter inom vård, skola och omsorg arbetar hela 81 procent av alla offentligt anställda i Sverige i en kommun eller en region (SKR 2023a). En omfattande statlig reglering avser därtill att säkerställa likvärdigheten och kvaliteten i mycket av

Johan Wänström är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
E-post: johan.wanstrom@liu.se

kommunernas och regionernas verksamhet. I det avseendet har kommunerna beskrivits som "välfärdsstaten förlängda arm" (Montin 2004:36) och där de tjänstepersoner som arbetar där har liknats vid "kommunala statliga ämbetsmän" (Johansson, Lindgren & Montin 2018).

Samtidigt tillskrivs regionerna och framför allt kommunerna ett omfattande lokaldemokratiskt uppdrag i den svenska flernivådemokratin. Med den geografiska närheten följer förväntningar på att invånarna ska ha stora möjligheter att påverka utvecklingen i sin omgivning (Nergelius 2006). Här finns således en betydande målkonflikt då krav på nationell likvärdighet tenderar att begränsa utrymmet för lokala prioriteringar (jfr Molander 2005). Uppgiften att hantera den sortens motstridiga behov faller inte minst på de politiska ledarna i de kommunala och regionala organisationerna. Av dem är det deras styrelseordförande, KSO respektive RSO, som anses ha störst reellt politiskt inflytande och därmed den viktigaste rollen (Gilljam, Karlsson & Sundell 2010; Navarro, Karlsson & Magre 2018).

Mot bakgrund av storleken på de kommunala och regionala verksamheterna samt komplexiteten i kommunernas och regionernas övergripande uppdrag är det förvånande hur lite forskning det finns om hur KSO och RSO ser på sina roller samt det ledarskap de förväntas utöva. Detta kunskapsglapp är problematiskt eftersom det försvårar förståelsen av hur lokalpolitisk styrning faktiskt utövas i praktiken. Det saknas i stort sett helt studier som belyser RSO-uppdragets reella, upplevda innebörd. Det finns en del äldre undersökningar av KSO-uppdraget (Wrenne 1997, 1998; Nilsson 2001; Jonsson 2003), men de tar av naturliga skäl inte hänsyn till att kommunerna nu verkar i ett helt nytt politiskt landskap (Wänström 2016, 2018, 2024; Erlingsson 2018) och att de även måste anpassa sig till en ökad statlig reglering (Statskontoret 2025).

Den formella regleringen av KSO- och RSO-uppdragen återfinns framför allt i Kommunallagens sjätte kapitel och är av relativt sparsam art då kommunallagen fokuserar på styrelsen som kollektiv. I den här studien ligger i stället fokus på den praktiska roll som KSO och RSO har i sina organisationer. Mot denna bakgrund syftar studien till att *identifiera och analysera hur KSO och RSO ser på sina roller i de kommunala och regionala organisationerna och det ledarskap de behöver utöva där*.

Texten är organiserad enligt följande. Först följer en beskrivning av tidigare studier av KSO- och RSO-rollerna. Detta följs av en redogörelse av studiens empiriska material, vilket ligger till grund för analysen av två övergripande frågor: vad konkret gör en KSO respektive en RSO och vilken sorts politiskt ledarskap anser de att rollerna förutsätter? I resultatdelen diskuterar jag hur både KSO och RSO har till uppgift att skapa handlingskraft genom att samla de olika intressen som existerar och samtidigt ta hänsyn till de behov och synsätt som finns i de kommunala och regionala organisationerna. Det arbetet förutsätter ett interaktivt ledarskap som till stora delar är förvaltningsorienterat. I

den avslutande diskussionen placerar jag in resultaten i ett vidare teoretiskt sammanhang. Hur ska mina observationer tolkas i ljuset av en utveckling som har präglats av kraven och förväntningarna på såväl nationell likvärdighet som en stark lokal demokrati? Vad säger studien om hur regionernas och kommunernas främsta ledare hanterar och balanserar bägge dessa motstridiga frågekomplex?

Tidigare forskning om KSO- och RSO-uppdragen

En enkätundersökning från 2020 riktad till samtliga kommunstyrelseordförande (KSO) och regionstyrelseordförande (RSO) visar att båda grupperna i genomsnitt arbetar mer än 50 timmar per vecka – oavsett kön (SKR 2021). Det finns dock vissa skillnader. KSO i större kommuner tenderar att lägga mer tid på sitt uppdrag än både KSO i mindre kommuner och RSO. De har dessutom i högre utsträckning kontakt med andra politiker och med medier, medan RSO oftare möter chefer i den regionala förvaltningen än vad KSO gör i den kommunala. Dessa skillnader kan delvis förstås utifrån det historiska arvet: landstingspolitiken har traditionellt präglats av professionsstyrning, medan kommunpolitiken stått närmare de lokala invånarna (Kommunala förnyelsekommittén 1996).

Trots detta finns det förhållandevis lite forskning om hur RSO själva uppfattar och formar sin politiska roll, även om man inkluderar den tidigare benämningen som landstingsstyrelsens ordförande (LSO). Tidigare studier har beskrivit landstingspolitiken som partibunden, toppstyrd och relativt inåtvänd, med begränsad kontakt mellan politiker och medborgare (Montin & Olsson 1994; Nielsen 1998). Den demokratiska legitimiteten har också bedömts som svagare i regionerna jämfört med kommunerna (Karlsson 2010), och ämnet har sällan varit föremål för diskussion i partiernas interna fora (Erlingsson 2009).

Däremot finns mer omfattande forskning om KSO:s roll, bland annat i relation till makt och ledarskap. Internationell jämförande forskning visar att svenska KSO upplever sig ha mindre formell makt än borgmästare i många andra europeiska länder (Navarro, Karlsson & Magre 2018). Samtidigt betonar de svenska KSO i högre grad än sina europeiska kollegor vikten av den parlamentariska demokratin (Karlsson 2006, 2011). Trots detta uppfattar både KSO själva och kommunfullmäktigeledamöter att KSO är den mest inflytelserika aktören i den kommunala organisationen. Fullmäktigeledamöterna tycker dessutom att KSO har för mycket makt (Bäck 2005; Navarro, Karlsson & Magre 2018).

Relationen mellan politiker och tjänstepersoner är ett återkommande tema i forskningen. I vissa studier framhävs det ömsesidiga beroendet mellan politiker och tjänstemän (Norell 1989; Bäck 2000; Högberg 2007; Jonsson 2009; Siverbo 2009). Bilden av en anteciperande förvaltning där tjänstepersonerna försöker

att göra det som de tror att politikerna vill (Bengtsson 2011) utgör en annan bild av samma samspel. Det finns också de som framhäver tjänstepersonernas stora handlingsutrymme (Brunsson & Jönsson 1979) och att detta försätter politikerna i ett underläge (Blom 1994), något som i sin tur är ett argument för en mer Weberianskt markerad åtskillnad mellan politik och förvaltning (Overeem 2021). I enkätstudier riktade till kommundirektörer framkommer å andra sidan att de ser sig underordnade KSO och att de inte är helt tillfreds med situationen eftersom de tvingas arbeta mer med politikerna än vad de idealt skulle vilja göra (Cregård & Solli 2008, 2021).

UPPDRAGETS KONKRETA INNEHÅLL

Frågor om maktbalans kan påverka hur KSO tolkar sitt uppdrag, men ligger utanför denna studies fokus. I stället undersöks vad KSO faktiskt gör – vilka uppgifter de själva uppfattar som centrala i sitt politiska ledarskap. Wrenne (1997, 1998) beskriver hur KSO i sin vardag interagerar med en stor och heterogen grupp aktörer, vilka riktar olika – och ibland motstridiga – förväntningar mot dem. Betydande tid ägnas åt partiinterna processer, parlamentariskt arbete, samverkan med förvaltningen, kontakter med medborgare samt regionala samarbeten. Jonsson (2003) identifierar liknande huvuduppgifter: att leda kommunstyrelsens dagliga arbete, hålla samman den politiska organisationen, representera kommunen utåt och att genomföra det egna partiets politik.

Flera tidigare studier framhäver därmed den komplexitet som följer av att simultant hantera och samordna olika aktörer med heterogena – och inte alltid förenliga – intressen och perspektiv (Wrenne 1997, 1998; Nilsson 2001; Jonsson 2003). Kommunalpolitikens uppgift blir således inte att fastställa sanningar, utan att identifiera rimliga och praktiskt gångbara lösningar (Offerdal 1992). Vissa av dessa aktörer återfinns utanför den kommunala organisationen, men flertalet inom den. Exempelvis kan planarkitekter, ekonomer och socionomer – liksom företrädare för olika partier inom den styrande koalitionen – alla kommunicera olika behov och perspektiv i en och samma fråga. Dessa måste på något sätt beaktas i policyprocesserna. När kommundirektörer, som arbetar nära KSO, beskriver sitt arbete framträder en bild som bekräftar detta. De menar att två av kommundirektörernas viktigaste uppgifter – vilka dessutom tycks öka i både omfattning och betydelse – är att samarbeta med den politiska ledningen och att koordinera kontakterna mellan den kommunala politiken och förvaltningen (Cregård 2024).

RUMSLIGA DIMENSIONER I KSO-ROLLEN

Utmaningen att balansera olika intressen, behov och perspektiv tyder på en betydande arenakonkurrens i KSO-uppdraget. Gunnar Sjöblom (1968) visar hur politiska partier generellt måste balansera mål och krav på tre olika arenor: väljararenan, den parlamentariska arenan och den partiinterna arenan.

Exempelvis kan behovet av intern sammanhållning i det egna partiet stå i konflikt med kravet att nå kompromisser inom en styrande koalition.

I tidigare forskning om kommunalråd görs också en annan rumslig uppdelning som betonar offentlighetens betydelse (Bäck 2000; Nilsson 2001: 231). I ett främre, offentligt rum agerar kommunalrådet utåt – främst gentemot väljarna – genom till exempel fullmäktigemöten, offentliga tal och medieframträdanden. Här lyssnar de även på medborgarnas åsikter, bland annat genom medborgardialoger. Merparten av arbetet sker dock i ett bakre, inomorganisatoriskt rum med begränsad offentlig insyn. Där sker interaktion med företrädare för andra partier – inom eller utanför styrande koalitioner – samt med den egna fullmäktigegruppen och partiorganisationen. Väljararenan återfinns huvudsakligen i det främre rummet, medan den partiinterna och den parlamentariska arenan huvudsakligen är lokaliserade till det bakre.

Inom det kommunala ledarskapet bör man dock identifiera ytterligare en arena i det bakre rummet: förvaltningsarenan, där KSO förväntas möta de behov och perspektiv som kommuniceras av förvaltningens tjänstepersoner (Wrenne 1997; Nilsson 2001; Jonsson 2003). Sammantaget kan det arbete som KSO utför således beskrivas som fördelat på fyra huvudsakliga arenor inom två övergripande rum (figur 1). På väljararenan i det främre rummet förväntas KSO förmedla bilden av handlingskraft, medan de på de tre bakre arenorna förväntas uppvisa konsensusförmåga. Denna dubbla förväntan kräver ett ledarskap som förenar auktoritet med lyhördhet – och en förmåga att navigera mellan de fyra arenorna och hantera den inbyggda arenakonkurrens som råder mellan dem.

Figur 1. Fyra arenor i två övergripande kommunala rum

Främre offentliga rummet	Bakre inomorganisatoriska rummet
Väljararenan	Partiinterna arenan
	Parlamentariska arenan
	Förvaltningsarenan

UPPDATERA KUNSKAPSLÄGET

Merparten av forskningen om KSO är över 20 år gammal. Samtidigt har det kommunala ledarskapets kontext förändrats betydligt. Tjänstepersoner upplever sig i dag mer styrda av politiker än för 25 år sedan (Johansson, Lindgren & Montin 2018). De NPM-inspirerade styrmodeller som under lång tid har väglett den politiska styrningen har ifrågasatts (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016; Forssell & Ivarsson Westerberg 2016). Därtill har Sverigedemokraternas intåg i kommunpolitiken lett till fler minoritetsstyren och blocköverskridande koalitioner (Wänström 2016, 2018, 2024; Erlingsson 2018).

Statlig reglering har samtidigt ökat i omfattning och detaljrikedom (Statskontoret 2025). Staten har också ställt allt högre krav på kommunernas lokala demokratiarbete, vilket avspeglas i flera utredningar (SOU 2001:48; SOU 2001:89; SOU 2016:5). Vissa förslag har lett till konkreta reformer, såsom grundlagsändringar om folkiniciativ som i sin tur lett till fler kommunala folkomröstningar (SKR 2023b).

Sammantaget aktualiserar dessa förändringar frågan om hur KSO själva ser på sina roller i dag. Har deras uppfattningar om ledarskapet förändrats? Finns det kontinuitet eller förändring i hur de beskriver sitt uppdrag?

Metod och material

DATAINSAMLING

Liksom i tre tidigare kvalitativa studier av KSO-uppdraget bygger det empiriska materialet i denna studie uteslutande på vittnesmål och reflektioner från KSO och RSO själva. Materialet samlades in under första halvåret 2022 och består av två delar.¹ Den ena delen härrör från ett tvådagars fokusgruppsinternat med nio KSO på en konferensanläggning i Stockholm. Under internatet gavs deltagarna möjlighet att i grupp diskutera och reflektera över sina roller. Den andra delen består av enskilda, semi-strukturerade djupintervjuer (cirka två timmar långa) med fyra RSO. Dessa intervjuer genomfördes antingen på deras kontor eller i SKR:s lokaler i Stockholm.²

URVAL

Urvalet av KSO och RSO gjordes med syfte att få variation i fråga om kommuners och regioners storlek, partipolitisk tillhörighet, erfarenhetstid i uppdraget samt kön. Sammansättningen av urvalet i några centrala avseenden framgår av tabell 1.

Samtliga RSO hade tidigare erfarenhet av kommunal politik på relativt hög nivå innan de tillträdde som ledande landstings- eller regionpolitiker. Detta gällde även för merparten av KSO. Några KSO hade dock mer begränsad politisk erfarenhet, men i stället ledarerfarenhet från andra typer av organisationer.

1 En företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR) har varit delaktig i organiserandet och insamlingen av det empiriska materialet.

2 Det fanns en ambition att ge RSO liknande möjligheter att diskutera samma frågor med varandra, men detta visade sig praktiskt omöjligt att genomföra.

Tabell 1. Studiens urval av KSO och RSO

Respondent	Storlek på kommun/region*	Parti	Erfarenhet som KSO/RSO
KSO1	Liten	S	8 år
KSO2	Liten	SD	4 år
KSO3	Medelstor	C	12 år
KSO4	Liten	KD	4 år
KSO5	Medelstor	S	12 år
KSO6	Medelstor	M	5 år
KSO7	Stor	S	4 år
KSO8	Stor	S	4 år
KSO9	Medelstor	C	14 år
RSO1	Medelstor	M	0,5 år
RSO2	Medelstor	M	12 år
RSO3	Medelstor	S	6 år
RSO4	Medelstor	S	12 år

* Liten kommun: 0–16 000 invånare (medianstorleken för en svensk kommun = 16 000); medelstor kommun: 16 001–36 000 invånare (36 000 = aritmetiska medelvärdet för en svensk kommun), vilket innefattar 25 procent av alla kommuner; stor kommun: 36 001+ invånare, vilket innefattar 25 procent av alla kommuner. Medelstor region: 250 001–500 000 invånare.

ANALYTISKA UTGÅNGSPUNKTER

Såväl fokusgruppsinternatet som djupintervjuerna utgick från två övergripande frågeställningar.

1. Vad gör en KSO/RSO?

Informanterna ombads beskriva sitt uppdrag och vad de konkret ägnar sig åt i sin vardag. Flera av dem redovisade innehållet i sina kalendrar under en normal arbetsvecka, vilket gav insyn i vilka typer av aktörer de möter. De reflekterade även över i vilken mån uppdraget motsvarade deras förväntningar – gör de det de hade trott att de skulle göra? De fick också bedöma vilka aktiviteter som upplevdes som centrala respektive mindre meningsfulla.

2. Hur utövas ledarskap i uppdraget?

Här ombads informanterna beskriva vilken sorts ledarskap de anser att rollen kräver, och om detta stämmer överens med deras föreställningar innan de tillträdde. Flera diskussioner rörde exempelvis balansen mellan ett hierarkiskt ledarskap och ett mer interaktivt och relationsorienterat sådant.

Resultat

KSO:S PRAKTIK OCH VARDAG

När KSO beskrev en typisk arbetsvecka nämndes en rad olika aktiviteter. En mindre del av arbetstiden användes för uppgifter i det främre offentliga rummet, såsom att delta vid invigningar. En annan liten del ägnades åt enskilda arbetsuppgifter på kontoret, exempelvis formell ärendehantering, förberedelse av interpellationssvar och besvarande av mejl. Merparten av tiden gick dock åt till olika former av möten. Vissa av dessa var formella, som sammanträden med kommunstyrelsen (KS) och kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU), där flera andra personer deltog. Det kunde också röra sig om formella möten med exempelvis länsstyrelsen, där KSO representerade kommunen i externa sammanhang.

Den största delen av arbetstiden ägnades dock åt informella möten inom organisationen, ofta med en eller några enskilda personer. Dessa möten ägde rum i det bakre inomorganisatoriska rummet och kunde inkludera avstämningar med kommundirektören, enskilda sektorchefer, nämndordföranden samt ledarna för de andra partierna i den styrande koalitionen. Många av dessa möten var schemalagda, medan andra uppstod mer spontant.

På frågan om arbetet i KSO-rollen motsvarade deras förväntningar lyfte många fram att de blivit överraskade av mängden och betydelsen av framför allt informella möten. Flera uppgav att de inte var förberedda på att ständigt vara omgivna av personer de behövde interagera med. En del av denna interaktion ägde rum på den publika, främre arenan: ”Man är alltid offentlig – det är mer av en livsstil än ett uppdrag”, som KSO5 uttryckte det. Det kunde handla om journalister som tog kontakt vid alla tider på dygnet, eller om medborgare som ville diskutera något i kön på den lokala matbutiken.

Framför allt hade dock många inte insett vidden av uppgiften att få så många olika aktörer inom den kommunala organisationen att dra åt samma håll. De beskrev hur de vid tillträdet som KSO hade förväntat sig att det skulle vara enklare att, på ett mer traditionellt hierarkiskt sätt, peka ut en färdriktning som andra skulle följa. Det dröjde dock inte länge innan de insåg att detta inte var ett fungerande förhållningssätt – vilket leder oss in på frågan om ledarskapet i KSO-rollen.

DET POLITISKA LEDARSKAPETS INNEBÖRD I KSO-ROLLEN

KSO3 hade mycket begränsad erfarenhet av kommunalt ledningsarbete innan han tillträdde som KSO. Till skillnad från sin tidigare tjänst inom en statlig myndighet var han inte förberedd på det ständiga ifrågasättandet – att det hela tiden framfördes olika, mer eller mindre kritiska synpunkter på de beslutsförslag han som ny KSO identifierade och kommunicerade. Inledningsvis trodde han att hans främsta uppgift var att självständigt ta fram förslag till beslut som sedan skulle verkställas av andra i organisationen. Men efter ett

år – och under de efterföljande elva åren i uppdraget – anammade han ett helt annat synsätt på ledarskapet:

Besluts- och handlingskraften kommer inte formellt med uppdraget – den huvudsakliga uppgiften är i stället att skapa besluts- och handlingskraft. (KSO₃)

Även KSO₂ beskrev hur hennes tidigare ledarerfarenheter – både från näringslivet och från rollen som oppositionspolitiker – inte fullt ut förberett henne på KSO-uppdraget. Som oppositionspolitiker finns inte samma behov av att ständigt bygga och underhålla relationer. Man kan göra politiska utspel utan att behöva ta hänsyn till om det finns tillräckligt stöd bland andra politiker eller inom förvaltningen. Denna typ av utmaningar förekommer heller inte i samma utsträckning i näringslivet:

Det är en stor skillnad mellan kommuner och näringsliv – det finns en inbyggd konkurrens mellan olika politiska företrädare som inte finns i näringslivet på samma sätt. Förvaltningen har dessutom en speciell roll i en politiskt styrd organisation – de kan till exempel vänta ut nästa mandatperiod om de upplever att de inte vill göra något nu. (KSO₂)

Mot denna bakgrund betonade även KSO₂ vikten av ett interaktivt politiskt ledarskap i det inomorganisatoriska rummet. Det går inte att bortse från det inflytande som såväl enskilda politiker och partier som tjänstemannaförvaltningen har på policyprocesserna – de kan i praktiken förhindra att ett visst beslut både fattas och genomförs. Handlingskraften är därmed helt beroende av den interaktion en KSO har med olika aktörer.

Mångfalden av aktörer som KSO interagerar med utgör samtidigt en viktig resurs i det politiska ledarskapet. Ingen annan politiker eller tjänsteperson har tillgång till lika mycket information om vad olika aktörer på de partiinterna, parlamentariska och förvaltningsmässiga arenorna tycker och tänker i olika frågor. Rollen som KSO innebär därmed en unik möjlighet att ta till sig andras perspektiv och att, med hjälp av denna kunskap, styra processer i en önskad riktning.

Det handlar om tålmod och relationer. Man måste gilla att arbeta med människor och kunna balansera ödmjukhet med kontroll. Det blir svårt när individer inte får komma till tals och inte känner sig delaktiga. (KSO₃)

Vikten av personliga relationer kan inte överskattas. (KSO₄)

När de intervjuade KSO beskrev sitt arbete – särskilt kommunikationen i det främre offentliga rummet – trädde en delvis annorlunda bild fram. I

detta sammanhang handlar det primärt inte om att kommunicera *med* utan *till* andra. Den dialog som präglade det bakre inomorganisatoriska rummet förbyts i det främre ofta till en monolog. Ett tydligt budskap i det främre rummet riktat till väljarna förutsätter dock ett interaktivt och förankrat arbete i det bakre rummet. Om man inte har lyckats samla alla relevanta aktörer bakom en viss policy blir det svårt att kommunicera klara och sammanhållna budskap i exempelvis fullmäktigedebatter eller medieintervjuer.

Lejonparten av KSO:s arbete sker därför i det bakre inomorganisatoriska rummet, där man genom kontinuerlig interaktion med olika aktörer bygger upp handlingskraft som sedan kan manifesteras offentligt på väljararenan.

RSO:S PRAKTIK OCH VARDAG

På frågan om vilka aktiviteter som upptog deras tid i RSO-uppdraget liknade beskrivningarna till stor del dem som KSO gav uttryck för: en betydande del av arbetstiden ägnades åt möten i det bakre, inomorganisatoriska rummet. När RSO₃ beskrev sin kalender framgick det att hon regelbundet schemalade möten med en rad olika tjänstepersoner och politiker. Hon hade exempelvis veckovisa möten med den administrativa chefen på regionledningskontoret samt med hälso- och sjukvårdsdirektören, möte med regiondirektören varannan vecka och ett längre möte med den regionala utvecklingsdirektören en gång per månad. Många av dessa möten på förvaltningsarenan i det bakre rummet var en-till-en-samtal – precis som i KSO-rollen handlade det ofta om direkt interaktion med en eller ett fåtal andra personer.

På den parlamentariska arenan hade hon ett stående möte med partiernas gruppleddare varannan vecka. Återkommande politiska möten i det främre offentliga rummet handlade framför allt om Regionstyrelsens sammanträden, som hölls varannan vecka, samt Regionfullmäktiges möten, som ägde rum varannan månad (sex gånger per år). Att det sistnämnda utgjorde en publik tillställning på väljararenan blev tydligt när hon beskrev Regionfullmäktige som en "galaföreställning där vi alla går in i andra roller" (RSO₃). I den vardagliga interaktionen på den parlamentariska arenan i det bakre rummet var konfliktnivån med oppositionsledaren generellt låg. När de däremot klev upp i talarstolen under Regionfullmäktige blev det desto viktigare att lyfta fram politiska skiljelinjer inför väljarna.

DET POLITISKA LEDARSKAPETS INNEBÖRD I RSO-ROLLEN

Precis som KSO:erna betonade tre av fyra intervjuade RSO:er vikten av ett interaktivt politiskt ledarskap. RSO₁, som var relativt ny i uppdraget, hade däremot svårt att hitta en för henne tillfredsställande relation till förvaltningen. Hon uttryckte frustration över att tjänstemännen inte var tillräckligt följsamma i förhållande till hennes direktiv – att hon ständigt behövde kontrollera att de ledande tjänstepersonerna gjorde det hon sagt åt dem att göra. RSO₁ utgick

därmed från att uppdraget handlade om att utöva ett traditionellt hierarkiskt ledarskap.

RSO₂ och RSO₄, som båda hade tolv års erfarenhet i rollen, upplevde däremot att ett hierarkiskt ledarskap inte fungerar i det bakre inomorganisatoriska rummet, och särskilt inte på förvaltningsarenan:

Man kan likna uppdraget vid en studiecirkelledare. Det är många som har tydliga åsikter och som vill känna sig inkluderade och lyssnade på. (RSO₂)

Man kan inte tvinga sig fram med tjänstemän. Vi verkar i en demokrati, inte i en auktoritär stat. Jag skulle inte vilja ha en tjänstemannaförvaltning som blint bara gör det jag säger, utan att diskutera och ifrågasätta när de upplever att något verkar fel. Man är inte herren på täppan – man är en del av en samarbetsorganisation. Man förändrar inte världen på ett år. (RSO₄)

RSO₄ framhöll därför att tålamod är avgörande för att lyckas i uppdraget. Det krävs tid för att tillsammans med olika aktörer, däribland tjänstepersoner i förvaltningen, identifiera lösningar på olika frågor. Eftersom en så stor del av regionernas verksamhet utgörs av hälso- och sjukvårdsfrågor – vilket kräver tät interaktion med berörda tjänstepersoner – menade RSO₄ att det är viktigt att som RSO ha god insikt och kunskap om dessa frågor. Det var enligt honom den största skillnaden mellan den kommunala och regionala politiken: att ett enskilt sakområde är så dominerande inom regionen, vilket ställer särskilda krav på ämneskunskap.

De tre RSO:er med längst erfarenhet av uppdraget upplevde att den största utmaningen i det bakre inomorganisatoriska rummet bestod i att etablera en fungerande dialog med alla de aktörer som har möjlighet att påverka en specifik policy. När de i stället beskrev sina utmaningar på det främre offentliga rummet, handlade det ofta om att hantera de känslor som uppstår när enskilda personer drabbas negativt av regionens verksamhet eller av politiska beslut. En del av detta missnöje kanaliserades via medierna, medan andra uttryckte sin frustration i direktkontakt med politikerna – ofta i samband med att de inte hade fått den vård de förväntat sig. Som RSO upplevde man att det inte var möjligt att gå in i detalj i enskilda ärenden, men att det samtidigt var viktigt att uttrycka förståelse för individens situation och känslor.

RESULTATEN SAMMANFATTADE

Resultaten från diskussionerna på fokusgruppsinternatet och de fyra individuella djupintervjuerna kan därmed sammanfattas i följande svar på studiens två övergripande frågor:

Vilka konkreta arbetsuppgifter har en KSO och en RSO? En betydande del av deras arbetstid ägnas åt möten i det bakre inomorganisatoriska rummet. Vissa av dessa möten är formella och involverar många deltagare, men en stor del består av informella samtal med endast några enstaka personer. Det handlar dels om möten med andra politiska företrädare, framför allt med ledare för de övriga partierna i den styrande koalitionen (parlamentariska arenan), dels om möten med ledande tjänstepersoner i förvaltningen (förvaltningsarenan). I den arenakonkurrens som råder i de främre och bakre rummen tycks KSO och RSO därmed – åtminstone tidsmässigt – prioritera aktiviteter på den parlamentariska arenan och förvaltningsarenan, på bekostnad av engagemang i den partiinterna arenan och, i synnerhet, i relation till väljararenan.

Vilken sorts politiskt ledarskap anser de behövs i rollen som KSO och RSO? Det stora flertalet KSO och RSO i studien uppfattade att ett traditionellt hierarkiskt ledarskap inte är effektivt för att skapa handlingskraft i de kommunala och regionala organisationerna. I stället framhävde de behovet av ett interaktivt politiskt ledarskap där man som KSO och RSO tar in och sammanför olika aktörers perspektiv och ståndpunkter i det bakre inomorganisatoriska rummet.

Diskussion: det interaktiva inomorganisatoriska ledarskapet i två olika historiska kontexter

Det arbete som både KSO och RSO utför inom ramen för sina uppdrag kan på ett övergripande plan beskrivas som ett kontinuerligt samspel med olika aktörer inom de kommunala och regionala organisationerna. Denna interaktion är ofta informell och sker vanligtvis i små konstellationer. Enligt de intervjuade själva utövar KSO och RSO vad som kan betecknas som ett interaktivt inomorganisatoriskt ledarskap – ett ledarskap där man i dialog med olika enskilda parter försöker identifiera vad dessa uppfattar som viktigt i olika frågor och sammanhang, och därigenom skapa förutsättningar för beslut och verkställighet.

Den bild av KSO-rollen som framträder i denna studie ligger väl i linje med både tidigare forskning kring KSO-rollen vid millennieskiftet (Wrenne 1997; Nilsson 2001; Jonsson 2003) och med en nyligen genomförd studie av kommundirektörens uppdrag (Cregård 2024). Det tycks således inte ha skett några större förändringar i vare sig KSO-rollen eller kommundirektörsrollen under 2000-talet. Detta kan betraktas som ett trendbrott jämfört med den instabilitet som präglade det kommunala styrnings- och ledningsarbetet under andra halvan av 1900-talet. I det följande diskuteras därför hur resultaten i denna studie relaterar till kommunernas historiska utveckling.

FRÅN LOKALA LEKMANNASTYREN TILL PROFESSIONELLA STORSKALIGA FÖRVALTNINGSORGANISATIONER

Kommunernas historiska rötter finns i böndernas lokala bygemenskaper på landsbygden och i köpmännens samt hantverkarnas organisering i städerna. Från 1862 års kommunalförordning fram till välfärdsstatens framväxt i mitten av 1900-talet präglades de kommunala organisationerna av lekmanförvaltningar, där politikerna hade både god kunskap om verksamheternas behov och stor kontroll över dess utformning (Strömberg 1983; Kommunala förnyelsekommittén 1996). Före Storkommunreformen 1952 fanns det 2 365 kommuner i Sverige, varav mer än hälften hade färre än 1000 invånare (SCB 2023), och där flertalet saknade tjänstepersoner kopplade till ledningsarbetet. I stället förväntades de lokala politikerna utföra arbetsuppgifter som idag hantearas av professionella tjänstepersoner. De kommunala frågorna betraktades ofta som opolitiska, där de förtroendevalda förväntades agera i samförstånd (SOU 1972:32: 22; Montin 2006: 15).

Kommunindelningsreformerna mellan 1952 och 1974 förändrade därefter den kommunala strukturen i grunden. Huvudmotivet till sammanslagningarna var att stärka kommunernas kapacitet och kompetens – större och mer resursstarka kommuner skulle möjliggöra en omfattande professionalisering av den kommunala verksamheten. Antalet tjänstepersoner i kommunerna mångdubblades under 1970- och 1980-talen (Strömberg 1983). I denna kontext uppstod nya frågor om roll- och ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner samt om politikernas möjlighet att behålla kontakten med väljarna (Wallin 1983; Bäck 2000; Kommunala förnyelsekommittén 1996). Riskerna med – och förekomsten av – så kallade tjänstemannavälden diskuterades livligt (Strömberg 1983; Norell 1989).

Under tidigt 1980-tal betraktades decentraliserade geografiska demokratiska strukturer, främst i form av kommunaldelsnämnder, som svaret på hur den kommunala styrningen och ledningen borde organiseras (Montin & Persson 1996; Karlsson, Rommel & Svensson 2009). Under andra halvan av decenniet skedde dock ett skifte i denna diskussion, som i stort kan beskrivas som en förflyttning från demokrati till management (Montin 1989, 2017). New Public Management (NPM)-influerade styrideal fick då allt större genomslag i kommunerna (Lantto 2005; Almqvist 2006; Siverbo 2018; Wänström 2022).

Tom Karlsson (2017) skiljer mellan två huvudfärör inom NPM-reformerna. De marknadsbaserade reformerna handlar främst om konkurrensutsättning av offentliga verksamheter. De managementbaserade reformerna – mer relevanta i denna studie – fokuserar på en tydligare uppdelning mellan politik och förvaltning samt en omfattande decentralisering. Konkret har detta lett till införandet av målstyrning, tydliga roll- och ansvarsfördelningar samt omfattande delegationsordningar (Lantto 2005; Montin 2006). En övergripande distinktion

mellan "vad" (politiken) och "hur" (förvaltningen) har ofta eftersträvat i detta styrningsideal (Karlsson 2017).

Till en början medförde dessa förändringar en viss förvirring, inte minst i fråga om den kommunala politikerns roll och uppgifter (Bäck 2000; Kommunala förnyelsekommittén 1996). Under 2010-talet uppstod även en omfattande offentlig debatt om de negativa konsekvenserna av NPM-inspirerade styrmodeller, särskilt vad gäller granskning och utvärdering (SOU 2019:43). Trots detta finns inga tydliga tecken på att användningen av dessa styrmodeller har minskat – snarare tvärtom (Siverbo 2018; Wänström 2022).

Forskningen visar därmed att kommunerna i stor utsträckning har velat ersätta en traditionellt reaktiv och direkt styrning med en mer proaktiv modell, där roller och ansvar är tydligt definierade (Lantto 2005; Siverbo 2018). Detta tycks dock inte ha minskat interaktionen mellan KSO och kommundirektör. Denna studie, liksom tidigare forskning om kommundirektörer (Cregård 2024) och kommunala tjänstepersoner generellt (Johansson, Lindgren & Montin 2018), visar snarare på fortsatt omfattande samspel. Det verkar alltså som att en tydligare roll- och ansvarsfördelning inte har minskat behovet av interaktion mellan kommunens ledande politiker och tjänstepersoner i någon avgörande utsträckning.

Frågan om tillit mellan politiker och tjänstepersoner har diskuterats flitigt de senaste 15 åren (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016; Forssell & Ivarsson Westerberg 2016; SOU 2019:43). Tillit kan bidra till att verksamheten fungerar väl, men den kan inte ersätta en formell styr- och organisationsstruktur (Björk & Tengblad 2023). Samtidigt kan ökad interaktion mellan aktörer bidra till att bygga just tillit. I takt med att styrningen decentraliserats och delegationsordningarna blivit mer omfattande har det sannolikt blivit svårare för politikerna att utöva traditionell hierarkisk styrning. I stället har behovet ökat av att skapa starka – gärna tillitsfulla – relationer till olika aktörer, för att därigenom skapa handlingskraft i organisationen. Detta kan förklara varför den omfattande interaktionen mellan ledande politiker och tjänstepersoner består.

Det framstår därmed som att innehållet i både det främsta politiska uppdraget och den högsta tjänstepersonrollen i kommunen – kommundirektören – har stabiliserats under de senaste 25 åren. Ur ett historiskt perspektiv markerar denna stabilitet ett tydligt skifte från en längre period av förändring och osäkerhet i kommunal ledning och styrning. Det är möjligt att denna stabilitet är resultatet av en slutförd övergång: från ett kommunalt ledarskap präglad av småskaliga lekmannastyren med fokus på invånarna (väljararenan), till ett där interaktionen i högre grad riktas mot professionella, storskaliga förvaltningsorganisationer (förvaltningsarenan).

EN INTERAKTION MED FÖRVALTNINGSMÄSSIGA SNARARE ÄN NÄRDEMOKRATISKA FÖRTECKEN

I studier av politiskt ledarskap har fokus över tid alltmer förskjutits från utövandet av formell makt, med tillhörande styrkedjor och tvångsmedel, till ett ledarskap där jämlikt deltagande, motivation och mjukare former av makt står i centrum (Burns 2003; Nye 2008; Svava 2008; Kane & Patapan 2009). Betydelsen av enskilda aktörer som koordinerar olika aktiviteter och skapar sammanhållning utgör exempelvis en central komponent i teorin om metagovernance (Pierre & Peters 2020). Även Eva Sörensens (2020) teoretiska ramverk för ett interaktivt politiskt ledarskap riktat mot de invånare som politikerna representerar, utgör ett sådant exempel. Ett robust politiskt ledarskap förutsätter enligt Sörensen att ledaren aktivt och tålmodigt positionerar sig som en nodalpunkt i de processer där aktörer med skilda intressen möts. Det är således interaktionen med dessa aktörer som utgör ledarskapets kärna. För att kunna formulera politiska visioner, strategier och lösningar krävs att olika perspektiv inkluderas.

Hos Sörensen är invånarna – de väljare som politikerna företräder – en nyckelgrupp i denna interaktion. Det interaktiva ledarskapet syftar till att stärka de politiska ledarnas förmåga att uppfatta och tolka medborgarnas intressen. Arbetet på väljararenan i det främre kommunala rummet är därmed centralt. Denna och tidigare studier (Wrenne 1997, 1998; Nilsson 2001) visar emellertid att KSO snarare fungerar som en nod i omfattande inomorganisatoriska interaktiva processer. KSO:s arbete sker därmed primärt inom de parlamentariska och partiinterna arenorna samt på förvaltningsarenan i det bakre rummet snarare än, såsom Sörensen förespråkar, på väljararenan i det främre rummet. En central del av uppdraget är att lyssna in och sammanfoga de intressen och kunskaper som politiker och tjänstepersoner inom organisationen ger uttryck för, i syfte att formulera en policy som har tillräckligt brett stöd inom organisationen.

EN NEDPRIORITERING AV DE LOKALDEMOKRATISKA VÄRDENA?

Det väcker en annan övergripande fråga: varför tillämpar KSO det interaktiva politiska ledarskapet primärt gentemot andra politiker och ledande tjänstepersoner, snarare än mot de lokala invånarna? Det övergripande svaret kan mycket väl vara *arenakonkurrens*. KSO behöver prioritera arbetet och behoven på de tre arenorna i det bakre kommunala rummet för att skapa den nödvändiga handlingskraften. Att inkludera ytterligare en grupp aktörer, de lokala väljarna, skulle göra det än svårare att samla alla involverade kring en gemensam policy.

Om kommunerna hade präglats av lekmannastyren, vilket var fallet fram till mitten av 1900-talet, hade det sannolikt varit lättare att bedriva ett omfattande politiskt ledarskap riktat mot de lokala invånarna – i en sådan organisation hade det funnits färre tjänstepersoner att ta hänsyn till. I dagens kommuner,

som präglas av en omfattande professionalisering, har tjänstepersoner, med starka professionsideal och omfattande statlig reglering, större möjlighet att påverka verksamheten. För att skapa den handlingskraft som efterfrågas måste KSO därför lyssna på och beakta både tjänstepersonernas och andra styrande politikers intressen och kunskaper. När denna process väl är genomförd finns det troligtvis inte mycket tid eller utrymme kvar för att inkludera de lokala invånarna i beslutsfattandet.

Det arbete som KSO utför verkar därmed vara mer i linje med vad Strandberg (1998) karakteriserar som förvaltningskommuner snarare än de kontrakts- och gemenskapskommuner som i hög grad kännetecknade kommunerna före kommunsammanslagningarna. Den här utvecklingen verkar dock inte ha drivits på av de folkvalda kommunpolitikerna själva – de tenderar att uttrycka en stark självständighet och engagemang för de lokala invånarna, vilket är typiskt för idéerna om kontrakts- eller gemenskapskommuner (Wänström 2022). Den verkliga drivkraften bakom förändringen verkar i stället ha kommit från den nationella politiken.

Samtidigt har staten, genom en rad utredningar och reformer, förstärkt de krav och förväntningar som är kopplade till kommunernas lokaldemokratiska uppdrag. Ett av de mest omfattande försöken att stärka de lokala invånarnas inflytande mellan fullmäktigevalen har varit införandet av kommunala folkiniciativ. Utvärderingar visar dock att de folkvalda politikerna oftare väljer att bortse från resultaten från sådana initiativ snarare än att följa desamma (SKR 2023b). KSO hänvisar i dessa fall ofta till sitt representativa mandat och behovet av att ta hänsyn till helheten, inklusive existerande statliga regleringar (Wänström 2015). Återigen, de behov och intressen som kan kopplas till väljarens raren får stå tillbaka för dem som finns på den parlamentariska arenan och på förvaltningsarenan.

MER KONTINUITET I FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR DEN REGIONALA POLITISKA STYRNINGEN

När man sätter de resultat som framkommer i denna studie, rörande RSO-uppdraget, i ett historiskt sammanhang, framträder en annan bild. Landstingen, som idag har omvandlats till regioner, har historiskt sett inte haft samma nivå av självständighet som kommunerna tidigare hade. Fram till 1920-talet var landstingens ekonomiska resurser och verksamhet starkt kontrollerade av staten, framför allt genom länsstyrelserna. De formella politiska beslutsfattarna, ”landstingsmännen”, valdes inte direkt av invånarna utan indirekt av lektorer på landsbygden samt stadsfullmäktige i städerna. Dessutom krävdes det att alla viktiga beslut i landstingen godkändes av länsstyrelsen (Sveriges Land och Folk 1901; Kommunala förnyelsekommittén 1996).

Landstingens verksamhet var, till skillnad från kommunernas, inriktad på ett specifikt område, främst hälso- och sjukvård, och var starkt präglad av

professionsstyrning, framför allt av läkare. Relationerna mellan landstingen och staten har historiskt varit mer sammanflätade och konfliktfyllda än de mellan staten och kommunerna (Kommunala förnyelsekommittén 1996). Än idag förhandlar staten och regionerna om avtal som styr verksamheten på flera områden (Andreassen 2023), och det i högre grad än vad som gäller för kommunerna.

Mot bakgrund av landstingens tidigare begränsade närhet till de lokala invånarna har frågan om balansen mellan lokaldemokrati och nationell likvärdighet aldrig varit lika påtaglig i landstingen/regionerna. Tidigare forskning indikerar i stället att landstingen ofta har varit komplexa och svårstyrda organisationer, dominerade av professionella grupper, där landstingspolitiken i stor utsträckning har varit inåtvänd, partibunden och toppstyrd (Montin & Olsson 1994). Att RSO, i denna studie, framhäver betydelsen av interaktiva processer på de parlamentariska och partiinterna arenorna samt på förvaltningsarenan i det bakre rummet, torde därför vara en naturlig konsekvens av att kopplingen till de lokala invånarna aldrig har varit lika stark i landstingen/regionerna.

Trots att forskningen kring LSO/RSO-rollen är begränsad, pekar den här studien på att RSO-rollen har åtnjutit större stabilitet över tid jämfört med KSO-rollen. Resultaten indikerar även att den politiska styrningen i kommunerna har närmat sig den i regionerna snarare än tvärtom. Närheten till de lokala invånarna är fortfarande mer påtaglig i kommunerna. Den historiska utvecklingen mot en växande förvaltning i kombination med en starkare statlig styrning tyder emellertid på att kommunerna har behövt röra sig mot en mer förvaltningsorienterad styrning – en styrning som länge präglat landstingen och regionerna.

ANDRA AKTÖRERS BILD AV SAMMA ARBETE

Det är viktigt att beakta begränsningarna i denna studie och behovet av vidare forskning. Ytterligare studier av KSO- och RSO-uppdragen är nödvändiga för att bekräfta den övergripande bild som har framkommit här. Resultaten överensstämmer med tidigare forskning om KSO-rollen (Wrenne 1997, 1998; Nilsson 2001; Jonsson 2003; SKR 2021), men skulle kunna kompletteras med forskning som undersöker hur andra ledande politiker och tjänstepersoner uppfattar det arbete som KSO och RSO utför. Det är exempelvis möjligt att KSO under sitt fokusgruppsinternat eller RSO i sina intervjuer har undvikit att lyfta fram eventuella auktoritära inslag i sitt ledarskap. Studier som inkluderar andra aktörer än KSO och RSO skulle kunna ge en annan bild och visa om dessa ledare uppfattas utöva ett interaktivt snarare än ett hierarkiskt ledarskap.

Det behövs också fler studier som fokuserar på de övergripande förändringar som diskuterats i den här uppsatsen. Har kommunerna i stor utsträckning lämnat de lokaldemokratiska styrmodeller som förknippas med idéerna om gemenskaps- och kontraktskommuner, till förmån för ett styrnings- och

ledningsarbete primärt riktat mot de folkvalda politikerna och företrädarna för de professionella förvaltningarna? Har kommunernas styrning därmed närmat sig den som finns inom regionerna? Denna studie pekar på att så är fallet, men ytterligare forskning skulle kunna bekräfta eller motsäga dessa slutsatser.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2016. "Att göra rätt – även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 7–17.
- Almqvist, Roland, 2006. *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Stockholms universitet.
- Andreassen, Felicia, 2023. *Demokrati i gråzonen?: en demokratiteoretisk värdering av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om förlossningsvård och kvinnors hälsa 2023*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2023:4, Linköpings universitet.
- Bengtsson, Mats, 2011. *Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Björk, Lisa & Tengblad, Stefan (red.), 2023. *Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Blom, Agneta P., 1994. *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos.
- Brunsson, Nils & Jönsson, Sten, 1979. *Beslut och handling: Om politikens inflytande på politiken*. Stockholm: Liber.
- Burns, James M., 2003. *Transforming Leadership*. New York: Harper & Row.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Bäck, Henry, 2005. "Borgmästarens makt", *Kommunal ekonomi och politik* 2005:9(1), s. 7–36.
- Cregård, Anna, 2024. "Twenty-Five Years of the Swedish Municipal CEO", in *Managing Nordic Local Governments*. Palgrave Macmillan.
- Cregård, Anna & Solli, Rolf, 2008. *Tango på toppen – om chefsomsättning*. Göteborg: KFI-rapport nr 93.
- Cregård, Anna & Solli, Rolf, 2021. *Kommundirektörsrollen i förändring – eller inte? Tendenser under 25 år i svenska kommuner*. Borås: Högskolan i Borås.
- Erlingsson, Gissur O., 2009. *Partidemokrati på landstingsnivå. Kunskapsinventering med empiriska illustrationer*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2009:2.
- Erlingsson, Gissur O., 2018. "Att sova med fienden – leder det till belöning eller bestraffning?", s. 50 i Nord, Lars, Grusell, Marie, Bohlin, Niklas & Falasca, Kajsa (red.), *Snabbtänkt*. Sundsvall: Demicon och Mittuniversitetet.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, 2016. "Granskningens (glömda) kostnader", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 19–37.
- Gilljam, Mikael, Karlsson, David & Sundell, Anders, 2010. *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.

- Högberg, Örjan, 2007. *Maktlösa makthavare en studie om kommunalt chefskap*. Linköping.
- Johansson, Vicki, Lindgren, Lena & Montin, Stig, 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, Leif, 2003. *Kommunstyrelseordförande: kommunledare med politisk förankring*. Nora: Nya Doxa.
- Jonsson, Leif, 2009. *Kommunchefen blir till*. Nora: Nya Doxa.
- Kane John & Patapan, Haig, 2009. "The democratic legitimacy of bureaucratic leadership", s. 119-41 i John Kane, Haig Patapan & Paul 't Hart (red.), *Dispersed Democratic Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Karlsson, David, 2006. *Den svenske borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter, Rapport 80.
- Karlsson, David, 2010. "Landstingspolitikerna och den regionala demokratin framtid", s. 63-102 i Nilsson, Lennart (red.), *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Karlsson, David, 2011. "Den europeiska borgmästaren och Europas fullmäktigeledamöter", s. 72-76 i Ivarsson, Andreas (red.), *Nordisk kommunforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, David, Rommel Olof & Svensson, Johan, 2009. *Alternativa politiska organisationer: en studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, Tom, 2017. *New public management. Ett nyliberalt 90-tals fenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Kommunala förnyelsekommittén, 1996. *Förnyelse av kommuner och landsting: slutbetänkande*. Bil. 1 Kommunala förnyelseproblem: en statsvetenskaplig betraktelse. Stockholm: Fritze.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas & Bastianen, Alexander, 2021. *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990-2020)*. Release 2.0. Brussels: European Commission.
- Lantto, Jonas, 2005. *Konflikt eller samförstånd. Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Molander, Per, 2005. "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett spänningsfyllt förhållande", i Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, Stig, 1989. "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna", *Statsvetenskaplig tidskrift* 92(2).
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Montin, Stig, 2006. *Politisk styrning och demokrati i kommunerna. Åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Montin, Stig, 2017. *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under nästan 40 år*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Montin, Stig & Olsson, Jan, 1994. *Demokrati och legitimitet i landstingen*. Örebro: Novemus.

- Montin, Stig & Persson, Gunnar, 1996. "Local Institutional Change in Sweden – A Case Study", i Bogason, P. (red.), *New Modes of Local Political Organization: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. Commack: Nova.
- Navarro, Carmen, Karlsson, David & Magre, Jaume, 2018. "Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors", s. 359–385 i Heinhalt, Hubert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan.
- Nergelius, Joakim, 2006. *Svensk statsrätt*, Lund: Studentlitteratur.
- Nielsen, Peder, 1998. *Vem älskar den lokala demokratin?* Stockholm: Kommentus förlag.
- Nilsson, Thorbjörn, 2001. *Den lokalpolitiska karriären – En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd*. Växjö: Växjö University Press.
- Norell, Per-Owe, 1989. *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Lund: Studentlitteratur.
- Nye, Joseph, 2008. *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- Offerdal, Audun, 1992. *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Overeem, Patrick, 2021. "Public administration and politics: The art of separation", s. 7–18 i Bryer, Thomas A. (red.), *Handbook of Public Administration and Management*. Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters, 2020. *Governance, politics and the state*. London: Red Globe Press.
- SCB, 2023. När Sveriges sockenkommuner blev stora. Publicerat 2023-01-27 på Statistiska centralbyråns webbsida: <https://www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/fran-socken-till-storkommun/>.
- SKR, 2021. *Uppdraget som KSO och RSO. En enkätstudie om innehållet i uppdraget, arbetsmiljön och behov av utveckling*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR, 2023a. *Personalen i välfärden Personalstatistik för kommuner och regioner 2022*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR, 2023b. *Det förstärkta folkiniciativet. Trender och erfarenheter från folkiniciativ och folkomröstningar*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Siverbo, Sven, 2009. *Moderna politiska organisationer II – Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. Göteborg: Göteborgs universitet, Kommunforskning i Västsverige.
- Siverbo, Sven, 2018. *NPM i svenska kommuner*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 144.
- Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1972:32. *Utredningen om den kommunala demokratin. Kommunalt samlingsstyre eller minoritetsstyre?* Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- SOU 2001:89. *Att tänka efter före. Samråd i kommuner och landsting*.
- SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!*
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Stockholm: Finansdepartementet.

- Statskontoret, 2025. *Statens styrning av kommunsektorn har ökat*. Tillgänglig på <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/statlig-styrning-av-kommuner-och-regioner/statens-styrning-av-kommunsektorn-har-okat/>, nedladdat 2025-02-17.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Strömberg, Lars, 1983. "Kommunalförvaltningen", i Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red.), *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Publica.
- Svara, James, 2008. *Facilitative Leader in City Hall. Reexamining the Scope and Contributions*. Milton Park: Routledge, Taylor and Francis.
- Sveriges Land och Folk*, 1901. Stockholm: P.A. Nordstedt och Söners Förlag.
- Sörensen, Eva, 2020. *Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallin, Gunnar, 1983. "Att vara kommunpolitiker", i Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red.), *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Publica.
- Wrenne, Peter, 1997. *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: CEFOS Göteborgs universitet.
- Wrenne, Peter, 1998. *I skuggan av ett kommunalråd*. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS rapport 11.
- Wänström, Johan, 2015. *Åtta skolexempel på lokal demokrati?: folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier rapport 2015:6, Linköpings universitet.
- Wänström, Johan, 2016. *Kommunal styrning och koalitionsbildning i ett nytt parlamentariskt landskap – utmaningar och möjligheter*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, forskningsrapport 26.
- Wänström, Johan, 2018. "Kommunalt koalitionsbyggande i ett nytt parlamentariskt landskap. Pragmatism i policyorienterade möjlighetsfönster", *Sociologisk forskning* 55(2–3), s. 225–248.
- Wänström, Johan, 2022. "Politisk styrning i små kommuner. Samma mönster som i stora?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(2), s. 541–558.
- Wänström, Johan, 2024. *Lika partier leka bäst. Ledande lokala partiföreträdarens erfarenheter av koalitioner mellan Socialdemokraterna och Moderaterna*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier rapport 2024:5, Linköpings universitet.