

Demokratirådets
rapport 2022:
*Den lokala
demokratins vägval*

*Gissur Ó Erlingsson
David Karlsson
Jessika Wide
Richard Öhrvall*

Demokratirådets rapport 2022:
Den lokala demokratins vägval

Demokratirådets
rapport 2022:
*Den lokala
demokratins vägval*

*Gissur Ó Erlingsson
David Karlsson
Jessika Wide
Richard Öhrvall*

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

*Demokratirådets rapport 2022:
Den lokala demokratins vägval*
Gissur Ó Erlingsson, David Karlsson,
Jessika Wide, Richard Öhrvall
© 2022 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-77-2

INNEHÅLL

Utgivarens förord	7
Förord	9
Sammanfattning	11
1 HUR MÅR DEN LOKALA DEMOKRATIN?	18
2 KOMMUNERNAS HISTORIA	27
3 KOMMUNERNAS SKILDA FÖRUTSÄTTNINGAR	48
4 FYRA DEMOKRATIMODELLER SOM DRAR ÅT OLIKA HÅLL	63
5 MEDBORGARNA	82
6 PARTIERNA	108
7 INSTITUTIONERNA	141
8 FÖRVALTNINGEN	170
9 VÄGAR FRAMÅT	187
Referenser	212

Utgivarens förord

SVERIGE HAR EN långtgående decentralisering av den offentliga sektorn. Den kommunala självstyrelsen ger kommuner befogenhet att sköta uppgifter som är viktiga för dess invånare, bland annat skola, äldreomsorg, bostäder och räddningstjänst. Kommunerna har dessutom beskattningsrätt. Kommunernas ansvar är således stort och ställer höga krav på en välfungerande lokal demokrati.

För att undersöka hur den lokala demokratin egentligen mår, och för att utreda om någonting borde förändras, engagerade SNS en grupp forskare till SNS Demokratiråd 2022: Gissur Ó Erlingsson (ordförande), professor i statsvetenskap, verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, David Karlsson, professor i offentlig förvaltning, verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Jessika Wide, universitetslektor i statsvetenskap, Umeå universitet, och Richard Öhrvall, biträdande universitetslektor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, och affilierad forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

Resultatet presenteras i denna rapport. Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till att sprida kunskap om den kommunala demokratin och till idéer om hur den skulle kunna utvecklas. Rapporten bör också kunna utgöra en grund för fördjupade diskussioner om läget i den svenska demokratin.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Stig Montin, professor i statsvetenskap vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, har granskat en tidigare version av rapporten. Johan Höök, rådman, Förvaltningsrätten i Uppsala, har läst och kommenterat hela manuset. Johannes Lindvall, professor i statsvetenskap, Göteborgs

universitet, har varit SNS vetenskapliga råds representant i projektet. Michael Belfrage och Hilma Lindskog har varit forskningsassistenter i Linköping respektive Göteborg. SNS tackar för värdefulla insatser.

För att få ta del av erfarenheter från personer som praktiskt sysslar med lokal demokrati arrangerades den 16 april 2021 ett rundabordsamtal då ett tidigt utkast till rapport diskuterades. Deltagare var Erik Andersson (M), kommunstyrelsens ordförande (KSO) i Täby, Lilly Bäcklund (S), oppositionsråd i Lycksele, Urban Granström (S), KSO i Nyköping, Johan Höök, Björn Kullander, handläggare på avdelningen för ekonomi och styrning, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Lena Langlet, samordningsansvarig för demokratiområdet på SKR, Peter Lindroth, SmåKoms ordförande och tidigare KSO (S) i Karlsborg, samt Gunnar Selberg (C), KSO i Kiruna.

Den 29 oktober 2021 anordnades ännu ett rundabordsamtal, då med utgångspunkt i ett rapportmanus. Deltagare var Urban Granström, Johan Höök, Björn Kullander, Martin Lidhamn, handläggare vid demokratisektionen på SKR, samt Peter Lindroth.

SNS tackar deltagarna för värdefulla synpunkter.

SNS tackar också Sveriges Kommuner och Regioner för finansiellt stöd.

Stockholm i mars 2022

Stefan Sandström
Forskningsledare, SNS

Förord

VI SOM HAR skrivit SNS Demokratirådsrapport 2022 vill rikta vår tacksamhet till en lång rad personer som haft vänligheten att ta sig tid till att läsa hela, eller delar av, manuskriptet. Först av allt, tack till Stig Montin, som läste och noggrant kommenterade en text 29 november 2021, när manuskriptet var ungefär 70 procent färdigställt. Tack också för tankeväckande inspel från deltagarna vid de digitala rundabordsamtal som SNS anordnade kring manuskriptet både 16 april och 29 november 2021: Erik Andersson, Lilly Bäcklund, Urban Granström, Johan Höök, Lena Langlet, Peter Lindroth, Björn Kullander, Gunnar Selberg och Martin Lidhamn.

Tack till Carl Dahlström, som givit värdefull återkoppling på tidiga versioner av både kapitel 2 och kapitel 8. Tack också till Erik Wångmar och Mats Hallenberg, vars expertis inom kommunalhistoria varit ovärderlig vid deras genomgångar av kapitel 2. Tack även till Niklas Bolin för kreativa inspel på kapitel 6.

Vi vill rikta en särskilt djup bugning till Johan Höök. I flera omgångar har han varit generös med sin tid och beredd att föra en dialog med oss. I avsnittet om politikens relation till förvaltningen har Johan kommit med kloka och originella förslag på hur man kan resonera i dessa frågor. Tack även till Anders Lidström som fört ett konstruktivt samtal med oss om viktiga vägval. Och tack till Patrik Kastberg, Anders Axelsson, Erika Isaksson och Andreaz Strömberg vars genomläsningar av kapitel 8 gav kapitlet en välbehövlig ansiktslyftning.

Den 26 november 2021 presenterades kapitel 4 på Nordiska kommunforskarkonferensen i Oslo. Vi vill framför allt tacka Anne Lise Fimreite för goda synpunkter och samtliga deltagare i arbetsgruppen »Demokrati« vid samma konferens. Den 19 maj 2021 presenterades kapitel 1 vid Förvaltningshögskolans POG-seminarium. Den 7 december 2021 presenterades kapitel 5 på Centrum för kommunstrategiska studiers forsknings-

seminarium. Den 20 januari 2022 presenterades ett utkast på hela rapporten på Högre seminariet vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Deltagarna vid dessa seminarier ska ha ett varmt tack för värdefulla synpunkter.

Under arbetets gång har tre assistenter varit knutna till projektet. Emanuel Wittberg och Michael Belfrage har skrivit en underlagsrapport om uppdrags- och maktkoncentration i svenska kommuner, som i delar återges i kapitel 7. Hilma Lindskog har varit närvarande och engagerad, ovärderlig för rapportens materialinsamling liksom viss analys, dessutom hela tiden på standby för att hjälpa och stötta oss med både högt och lågt.

Tack också till två personer som avsatt tid för att stärka upp språket i några av kapitlen under arbetets slutspurt: Anni Martinsdottir (kapitel 1 och 2) och Katarina Sandberg (kapitel 6 och 8). Och tack även till Emelie Andersson, praktikant vid Centrum för kommunstrategiska studier hösten 2021. Emelie har ryckt in och rätat ut några frågetecken åt oss samt bidragit till att organisera referenslistan.

Slutligen vill vi rikta ett stort tack till SNS för uppmuntran och stöd under hela processen kring framtagandet av denna rapport. Särskilt vill vi tacka Stefan Sandström och Gabriella Stjärnberg för deras detaljerade korrekturgenomgångar och Nina Bruce för handfast styrning av det övergripande projektet.

Alla eventuellt kvarstående brister och felaktigheter är naturligtvis helt och hållet vår egen förskyllan.

Gnesta, Göteborg, Umeå och Stockholm, 28 februari

SNS Demokratiråd 2022

Gissur Ó Erlingsson (ordförande)

David Karlsson

Jessika Wide

Richard Öhrvall

Sammanfattning

KOMMUNERNA HAR EN NYCKELROLL i den svenska samhällsorganisationen. De ansvarar för kostnadstunga och viktiga politikområden, såsom barnomsorg, grundskola, gymnasium, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. För att finansiera sina utgifter har de rätt att beskatta kommuninvånarnas förvärvsinkomster. Till det kommer att fler än hälften av alla offentliganställda arbetar i kommunerna. Med denna ordning är Sverige ett av världens mest decentraliserade länder. Därför står det bortom tvivel att ifall svensk demokrati ska fungera bra krävs också att den lokala demokratin är i gott skick.

Idag står kommunerna inför enorma utmaningar. Demografiska förändringar gör att en allt mindre andel människor i yrkesarbetande ålder ska försörja och ge omsorg till en större andel av befolkningen. Urbaniseringen gör att storstadskommuner med växtvärk och krympande landsbygdskommuner har väsensskilda problem att hantera. Samtidigt är klimathot, hållbarhet, integration, organiserad brottslighet och pandemihantering högt prioriterade men svårlösta uppgifter, där alla kommuner förväntas bidra med lösningar.

I de senaste årens debatt har krav framförts på inskränkningar i självstyrelsen i form av hårdare statlig styrning eller till och med förstatligande av kommunala verksamheter. Kommunerna står därmed inför en framtid där många svåra beslut måste fattas samtidigt som den lokala självstyrelsens legitimitet ifrågasätts. I det läget är det angeläget att värna om den lokala demokratin och säkra att den framöver fungerar så ändamålsenligt som möjligt.

SNS Demokratirådsrapport 2022 tar avstamp i dessa premisser. Vårt syfte är att ta reda på hur den lokala demokratin mår, analysera de utmaningar den står inför och kritiskt resonera om de huvudsakliga vägval vi ser framför oss. Därutöver presenterar vi förslag till reformer som vi tror kan stärka den lokala demokratin på sikt.

Tidlösa och svårlösta problem

Redan för 60 år sedan publicerade SNS en bok med titeln *Kommunaldemokratien i fara?* Allt sedan dess har en lång rad statliga utredningar tillsatts för att se över och stärka både lokal demokrati och förvaltning. Ett stort antal problemområden har identifierats under de gångna sex decennierna, till exempel minskat politiskt deltagande, oro för tjänstemannavälde, kommunfullmäktiges svaga roll samt partiernas rekryterings-svårigheter och bristande sociala representativitet. Det har väckts farhågor om tilltagande maktkoncentration, och vid ett flertal tillfällen har betoningen på samlingsstyre – att samtliga partier är representerade i styrelse och nämnder – ifrågasatts.

Under åren har många åtgärder föreslagits för att komma till rätta med problemen, och ute i enskilda kommuner pågår ett kontinuerligt demokratiutvecklingsarbete. Detta till trots är dagens problembeskrivningar påfallande lika dem som presenterades på 1960- och 1970-talet. De identifierade problemen tycks således vara svåra att komma till rätta med.

Krockande demokratilogiker

En delförklaring till de svårlösta demokratiproblemen är, menar vi, såväl tidigare utredningars som föreslagna åtgärders varierande utgångspunkter. En analys av kommunsektorns historiska utveckling visar hur både formella och informella institutioner stegvis vuxit fram. Emellertid har de reformer som sjuosatts sällan helt ersatt tidigare strukturer. Lager på lager av äldre spelregler lever därför kvar, trots att nya tillkommit. Och detta gäller inte bara politikens spelregler utan även sättet på vilket förvaltningen organiseras. En genomgång av demokratiutredningarnas problembeskrivningar och förslag visar att utredningarna sällan uttryckligt formulerar vilka demokratiska principer de bygger på och vilka värden de önskar realisera. Därför är det inte ovanligt att utredningarnas förslag bygger på motstridiga idéer om hur demokratin bör förverkligas. Således har det i kommunsektorn över tid introducerats regelverk och demokrativerktyg som bygger på skilda demokratimodeller med sinsemellan motstridiga värden och förväntningar på hur folkstyret bör fungera.

Vi använder fyra demokratimodeller för att analysera demokratiutvecklingen: samlingsstyre, konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och marknadsstyre. Idag existerar samtliga dessa modeller sida vid sida i kommunsektorn, och samtliga har en förankring i lagstiftning, informella normer och reellt agerande. Teoretiskt är det fullt möjligt att modellerna kan komplettera varandra. Men i de fall modellerna har fundamentalt skilda syner på vilka demokrativärden som ska betonas

riskerar de att hamna i konflikt och direkt motverka varandras syften.

För att undvika att den lokala demokratin legitimitet ifrågasätts, och för att stärka förutsättningarna för ansvarsutkrävande, anser SNS Demokratiråd 2022 att politiska beslutsfattare i stat och kommun måste bestämma sig för vilken demokratimodell de vill sätta främst. När man satt ned foten avseende vart man vill styra, blir det enklare att identifiera vilka reformer som behövs.

Demokratirådets slutsats är att det inte finns något realistiskt alternativ till valdemokrati i så komplexa politiska system som svenska kommuner utgör. Demokratimodeller som inte bygger på val – som deltagardemokrati och marknadsstyre – kan förvisso i varierande grad förekomma i kommunerna. Men detta förutsätter att de i första hand utformas som kompletterande och stödjande inslag till valdemokratin.

Givet vår uppfattning att valdemokratin bör ges företräde, är nästa avgörande vägval huruvida den lokala demokratin bör luta sig mot samlingsstyre eller konkurrensdemokrati. Samlingsstyret, som bygger på konsensus och partiernas gemensamma ansvar för den verkställda politiken, är den traditionella modellen på vilken kommunallagen fortfarande vilar. Konkurrensdemokratin, som bejakar partikonflikter, majoritetsstyre och parlamentarismens principer, är en modell som gradvis vuxit fram som reellt existerande praktik – men i huvudsak på informell grund. I dagsläget samexisterar samlingsstyret och konkurrensdemokratin på ett så intrikat och informellt sätt att det kan bli svårt för medborgarna att fullt ut begripa hur den lokala politiken fungerar. Detta riskerar att försvaga förutsättningarna för väljarnas ansvarsutkrävande varför vi anser att spelreglerna behöver renodlas. Därför menar vi att en renodling av konkurrensdemokratin vore önskvärd.

Partierna är under press

Oavsett om vägvalet blir att styra mot samlingsstyre eller konkurrensdemokrati, kommer politiska partier att spela en huvudroll i den lokala demokratin under en lång tid framöver. Men trots att partierna är nödvändiga för demokratin funktionssätt hör de till demokratin mest utskällda och utdömda aktörer.

Fastän medborgarnas förtroende för partierna kunde vara starkare, är läget inte fullt så nattsvart som det stundtals beskrivs i offentlig debatt. Förtroendet för partierna har stärkts sedan slutet på 1990-talet. Medlemsförlusterna har bromsats och i allt väsentligt planat ut sedan ett drygt decennium tillbaka. Dessutom har unga i stigande grad börjat söka sig till partierna. Tillika finns ny forskning som gör att vi kan känna

viss tillförsikt när det gäller potentialen för återväxt i de politiska partierna.

Samtidigt finns otvivelaktigt problem avseende de funktioner partierna bör fylla i demokratin. *Rekryteringsproblemet* hör till de största. Trots att de politiska uppdragen blivit färre har partier på många håll bekymmer med att hitta lämpliga kandidater till politiska förtroendeuppdrag, särskilt i mindre landsbygdskommuner. Till rekryteringsproblemet hör även brister i social representativitet, där särskilt kvinnor, ungdomar och utrikes födda är underrepresenterade bland landets kommunpolitiker. Den sociala representativiteten brister allra mest när det gäller de mest makt- och prestigefyllda uppdragen. Dessutom fördjupas problematiken av de ökande förtida avhopp. Eftersom både unga och kvinnor är överrepresenterade bland avhopparna försämras representativiteten under mandatperiodens gång. Mycket talar för att partierna själva har en delskuld till den bristande representativiteten. De tycks inte göra tillräckligt i sitt aktivt uppsökande rekryteringsarbete, och på sina håll förefaller de mer eller mindre omedvetet utestänga underrepresenterade grupper.

Våra etablerade partier har dessutom under en lång tid lidit av ett *kanaliseringsproblem* – en oförmåga att fånga upp medborgerligt engagemang och nya opinioner i den lokala väljarkåren. Ett uttryck för det är fragmenteringen av de lokala partisystemen. Nya lokala partier har bildats och fått framgångar, samtidigt som etablerade partier och politiska block över tid fått minskat väljarstöd. Till skillnad från förr är det idag sällsynt att ett enda parti får en majoritet av mandaten i fullmäktige, och det blir allt svårare att formera handlingskraftiga styrande koalitioner.

Behov av bodelning mellan politik och förvaltning

I takt med att den svenska välfärdsstaten expanderat har kommunerna fått en nyckelroll i förverkligandet av välfärdspolitik. Från en tid då kommunerna präglades av rena lekmanförvaltningar har kommunernas förvaltningar under 1900-talets senare hälft expanderat kraftigt samtidigt som de professionaliserats.

Med tiden har dock avigsidor med otydliga gränsdragningar mellan politiker och tjänstemän i kommunerna blivit alltmer uppenbara. I allt väsentligt är den internationella forskningen enig om fördelarna med klara gränser. En bodelning krävs inte bara för att undvika att politiska beslut avgörs på tjänstemannanivå, utan också för att minimera riskerna för en politisering av förvaltningarna och därmed säkra att de präglas av lagenlighet, opartiskhet och rättssäkerhet. En tydlig gränsdragning är även viktig för ansvarsutkrävande.

I dagsläget reglerar kommunallagen frågor som rör rätts-säkerhet och kommunernas ansvar som arbetsgivare mycket sparsamt. Frågan om vilka beslut kommunala nämnder själva *måste* fatta, vad som får läggas ut på delegation till tjänstemän och vilka beslut som får fattas som så kallad ren verkställighet, utgör exempel där oklarheter kan uppstå. Det är dessutom förhållandevis oreglerat vilka uppgifter kommundirektören ska ha. Detta är olyckligt givet direktörens särställning bland tjänstemännen som chef för hela den kommunala förvaltning som finns under kommunstyrelsen.

I statsförvaltningen har Sverige, åtminstone på papperet, en markerad dualism med förbud mot ministerstyre och förhållandevis självständiga myndigheter. Motsvarande boskillnad mellan politik och förvaltning saknas i kommunerna. Detta ger utrymme för lokala lösningar och variationer. Viss variation kan vara av godo eftersom olika modeller kan ge upphov till konstruktivt lärande. Men problem uppstår emellertid om vissa kommuner kraftigt präglas av tjänstemannastyren (och därmed försvagad politik och underminerad valdemokrati), medan förvaltningen i andra kommuner politiseras (varpå rättssäkerheten riskerar att få stå tillbaka). Vilka beslut som bör vara politiska och vilka som bör fattas av tjänstemän är en komplex fråga, men principiellt är nuvarande otydlighet och brist på reglering otillfredsställande.

Överlag stabil och välfungerande demokrati

I offentlig debatt, liksom i återkommande demokratiutredningar, uttrycks ofta oro för demokratins hälsotillstånd. Även vi i SNS Demokratiråd 2022 ansluter oss till den långa rad av kommentatorer och experter som fäster blicken vid den lokala demokratins problem. Emellertid vill vi kraftfullt understryka att översyner av demokratins dagsform inte får slå över i ogrundad alarmism. De problem som uppmärksammas måste sättas i perspektiv. Svensk demokrati får inte slentrianmässigt ges en orättvis och felaktig krisstämpel.

På många sätt fungerar nämligen den lokala demokratin ganska bra. Valdeltagandet är internationellt sett mycket högt och har ökat i varje val sedan 2002. Tillfrågades medborgarna om demokratin i sin hemkommun svarar 7 av 10 att de är nöjda. Och så har det mer eller mindre sett ut under den gångna 20-årsperioden. Något ökande missnöje kan vi alltså inte spåra. Till det kommer att Sverige, i internationell jämförelse, ständigt rankas i världstopp när demokrati och rättssäkerhet mäts. Den svenska lokala demokratins dagsform måste därför i grunden bedömas vara god. Men med tanke på de stora utmaningar kommunerna står inför hävdar vi att den lokala demokratin kräver reformer för att stå bättre rustad inför framtiden.

Reformer för ansvarsutkrävande och stärkt demokrati

Vi har identifierat flertalet problem och utmaningar som söker lösningar. Det gäller bland annat partiernas delansvar för de problem de själva dras med. Vi vill också understryka vikten av att hot och våld mot förtroendevalda aktivt motverkas och ett respektfullt debattklimat upprätthålls. De komplexa relationerna mellan politik och förvaltning är problematiska och vi efterlyser tydlighet för att främja rättssäkerhet och möjlighet till ansvarsutkrävande. För att provocera till nytänkande kring dessa frågor presenterar vi ett tankeexperiment om att inrätta »kommunala verk« som en av flera möjliga vägar framåt. Med kommunala verk avser vi en modell med en förtydligad ansvarsfördelning mellan kommunal politik och förvaltning som liknar förhållandena på statlig nivå, men där kommunerna lokalt ges möjlighet att avgöra mer exakt var gränserna bör gå.

I det avgörande vägvalet mellan samlingsstyre och konkurrensdemokrati landar vi i att rekommendera en renodling av konkurrensdemokratin. Att återupprätta samlingsstyret skulle vara att tvinga tillbaka verkligheten till en institutionell karta som inte längre gäller. Att prioritera konkurrensdemokratin innebär att vi istället anpassar den institutionella kartan efter verkligheten eftersom konkurrensdemokratin i praktiken redan kommit att bli den dominanta demokratimodellen i kommunsektorn. De värden som underbygger den partibaserade konkurrensdemokratin är också starkt förankrade hos både medborgare och politiker.

Emellertid saknar konkurrensdemokratin idag formella institutioner som backar upp och skänker modellen legitimitet och rättssäkerhet. Vi föreslår därför reformer som förändrar den lokala demokratin i konkurrensdemokratisk riktning. Men snarare än att lansera genomgripande reformer, rekommenderar vi istället stegvisa förändringar i förhoppningen att systemets legitimitet kan bibehållas hos de aktörer som befolkar det.

Vi föreslår bland annat att det tydligare ska framgå vilka partier som faktiskt styr i kommunen genom att fullmäktige fattar ett beslut i början av mandatperioden. Det kan lämpligen ske i samband med ett val av kommunstyrelsens ordförande enligt samma principer som statsministeromröstningen i riksdagen, där det står klart vilka partier som ingår i styret. Vi föreslår att detta styre ges kontrollen i alla styrelser och nämnder – även i de fall då partiet eller partierna i styret utgör en minoritet av ledamöterna. Styret ska kunna avsättas genom en konstruktiv misstroendeomröstning om det förlorar fullmäktiges förtroende. Ett konstruktivt misstroende skulle innebära att ett styre endast kan avsättas om det finns ett nytt styre som med fullmäktiges stöd kan ta över.

Genom en tydlig och markerad uppdelning mellan fullmäktige och styrelse främjas maktindelning mellan vald församling och den verkställande exekutiven. Uppdragen för ledamöter i styrelse och nämnder som lämnar eller utesluts ur sitt parti ska kunna återkallas. Reformen av denna typ, som tydliggör och formaliserar det politiska styrets roll, ska också åtföljas av en kraftig förstärkning av den politiska oppositionens ställning, inte minst eftersom befarade försämringar för oppositionspartier historiskt sett varit ett hinder för reformer i denna riktning. Vi föreslår därför att oppositionspartierna även i framtiden får ta plats i alla nämnder och styrelser, garanteras ordförandeposten i kommunrevisionen, samtidigt som de ges ett utökat administrativt stöd. Detta paket av – enligt vår mening – förhållandevis begränsade reformer för att etablera konkurrensdemokrati och parlamentarism tror vi kan fungera i alla kommuner. Vår förhoppning är att denna typ av lösningar ska bli möjliga att införa åtminstone på frivillig grund, till exempel inom ramen för frikommunförsök.

När det gäller deltagardemokrati och marknadsstyrelse är vår grundhållning att kommunerna själva i demokratisk ordning, och enligt självstyrets principer, lokalt bör få avgöra i vilken grad dessa modeller ska praktiseras, inte minst därför att förutsättningarna och stödet för dessa modeller varierar i landet. Men vår starka uppfattning är att deltagardemokratiska verktyg och kundval måste utformas på ett sätt som kompletterar och inte utmanar valdemokratin.

Slutligen vill vi framhålla en principiell reflektion om kommunernas relation till staten. För att den lokala demokratin ska ha förmågan att ta sig an de stora framtidsutmaningarna behöver den en välfylld verktygslåda som möjliggör insatser inom en rad politikområden. Att i det läget öka den statliga styrningen och kringskära kommunernas handlingsfrihet är ur vårt perspektiv olyckligt. I Europakonventionen om kommunal självstyrelse framhålls att självstyrelsen är en viktig byggsten för en fungerande demokrati. I en tid när demokratin kommit att ifrågasättas på många håll i världen är det nödvändigt att slå vakt om dess grundvärden. Vi anser därför att Sveriges förhållandevis svaga konstitutionella skydd för kommunal självstyrelse och lokal demokrati bör stärkas.

I. Hur mår den lokala demokratin?

SVERIGE HÖR TILL DE LÄNDER i världen där statsmakten har delegerat allra mest ansvar till sin lokala nivå, kommunerna. Genom rätten att beskatta förvärvsinkomster och ha ansvaret för tunga verksamheter som ligger nära välfärdsstatens kärna – barnomsorg, skola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg – intar kommunerna en nyckelroll i svenskt samhällsbygge. Om svensk demokrati ska fungera bra krävs därför att den lokala demokratin är i gott skick.

Att svenska kommuner har ett så vidsträckt ansvar gör att många av de politiska frågor som medborgarna prioriterar högst är kommunala. Dessutom är medborgarnas politiska prioriteringar ofta knutna till den plats där de bor. Människor är angelägna om att offentlig service finns i deras närområde samt att den håller hög kvalitet. Det är kommunernas ansvar att se till att så är fallet. Samtidigt varierar förutsättningarna för att bedriva offentlig verksamhet mellan landets kommuner. Geografiskt läge, befolkningens sammansättning och de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt. Till det kommer att invånare i olika kommuner kan ha skilda uppfattningar om vilken politik som bör bedrivas.

Den kommunala självstyrelsen möjliggör en sådan lokal anpassning. Genom att engagera sig i kommunens angelägenheter ges kommuninvånarna möjlighet att forma sin hemkommun utifrån lokala behov och önskemål. Det är bland annat av dessa skäl som kommunal självstyrelse lyfts fram i regeringsformen som ett värde vilket ska bidra till att förverkliga det svenska folkstyret (1 kap. 1§ regeringsformen). På liknande sätt framhålls i Europakonventionen om kommunal självstyrelse, som Sverige ratificerade år 1989, att kommunerna »är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick« samt att »skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen [...] är ett viktigt bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decen-

tralisering av makten«. Konventionen framhåller även att detta förutsätter »förekomsten av kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och stor grad av självbestämmanderätt.«

Under senare år har kommunerna och deras självstyrelse kommit att ifrågasättas. Kritiken har accentuerats under coronapandemin 2020–2022. Självstyrande kommuner och regioner har lyfts fram som ett hinder för en effektiv samhällsorganisation. Den splittrade ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun sägs ha försvårat samordningen av politiken i kampen mot smittan, varför exempelvis Coronakommissionen (SOU 2022:10) har aktualiserat frågan om en omfattande förvaltningsreform och tydligare statlig styrning. En annan och återkommande kritik går ut på att den servicevariation som bland annat följer av självstyrelsen är problematisk, och många aktörer trycker hårt på värdet av nationell likvärdighet. Krav på inskränkningar i självstyrelsen – såsom införande av enhetlig kommunalskatt, ökad centralisering och reglering samt rop på förstataliganden – har blivit allt vanligare inslag i offentlig debatt. Reformförslagen är många. Röster som står upp för den kommunala självstyrelsen är däremot färre. Men om man omhuldar de principer som återfinns i Europakonventionen om kommunal självstyrelse, det vill säga att självstyrelsen är en viktig byggsten för en fungerande demokrati, borde opinionen för inskränkningar i självstyrelsen stämma till eftertanke.

I den kritiska debatten om självstyrelsen och dess framtida är uppmärksamheten nästan uteslutande fokuserad på politikens utförandesida. Kritiken handlar ofta om den kommunala förvaltningens förmåga till handlingskraft – att effektivt kunna leverera service med hög kvalitet, likvärdigt i alla delar av landet. Och tveklöst är utförandesidan viktig ur ett demokratiperspektiv. Kommunernas kapacitet att genomföra politiska beslut är avgörande för folkviljans slutgiltiga förverkligande. Det går till och med att argumentera för att värdet av välfungerande demokratiska processer är begränsat ifall förvaltningen saknar förutsättningar att genomföra de politiska besluten. Vår uppfattning är emellertid att ett ensidigt fokus på bärkraft och handlingskraft riskerar att förpassa de demokrativärden som självstyrelsen representerar till kulisserna. Det vore olyckligt. I en tid då antidemokratiska strömningar har vuxit sig starkare runt om i världen är det angeläget att värna demokratins värden och inte ta dem för givna.

Låt oss därför understryka en av demokratins viktigaste funktioner: att skänka legitimitet åt de politiska besluten. Det är inte möjligt att vid varje enskilt tillfälle fatta beslut som alla medborgare är nöjda med. Resurserna är begränsade. Olika individer och olika samhällsgrupper har motstridiga krav. Det politiska systemet kräver därför spelregler som gör det möjligt att fatta beslut som människor följer, även när besluten går dem emot. Demokratiska processer, som bygger på att med-

borgare på ett jämlikt sätt har möjlighet att påverka politikens inriktning, bör kunna bidra till att vi får »goda förlorare« i den lokala demokratin. Därigenom skapas förutsättningar för de politiska beslutens legitimitet.

Det är en formidabel uppgift för de svenska kommunerna att som idag vara ifrågasatta och samtidigt, med begränsade resurser, hantera svåra utmaningar. På många håll måste tuffa prioriteringsbeslut fattas. Kommunpolitiker tvingas inte sällan välja mellan dåliga och ännu sämre alternativ. Sådana beslut är sällan populära. I det läge som kommunsektorn nu befinner sig i är det därför extra viktigt att den lokala demokratis processer och institutioner fungerar på ett så ändamålsenligt sätt som de över huvud taget kan göra, för att därigenom ha förutsättningar att åtnjuta legitimitet hos medborgarna. Om den lokala demokratin fungerar dåligt riskerar besluten att uppfattas som illegitima. Därigenom försvåras förutsättningarna att hantera utmaningarna avsevärt. Iljuset av den decentraliserade svenska samhällsmodellen – där våra kommuner har rätt att beskatta förvärvsinkomster, ombesörjer tunga välfärdsområden, sysselsätter uppemot 875 000 människor och ansvarar för utgifter motsvarande 715 miljarder kronor per år – är frågan om hur den lokala demokratin mår angelägen.

Väl utredda problem – men i grunden olösta

Vi är långt ifrån de första som tar oss an att genomlysa den kommunala demokratin. Redan för 60 år sedan publicerade SNS en bok med titeln *Kommunaldemokratien i fara?* (Törnquist & Wirsell 1962). SNS allra första Demokratirådsrapport, som publicerades 1995, lyfte inte bara fram den lokala självstyrelsen som central för demokratins förverkligande, utan också som ett viktigt kriterium när demokratin i Sverige ska bedömas (Rothstein m.fl. 1995). Flera av de Demokratirådsrapporter som följde hade också fokus på kommunal demokrati (bl.a. Petersson m.fl. 2002, 1997). Den kommunala demokratins hälsotillstånd är dessutom en av de mer genomtröskade frågeställningarna inom svenskt utredningsväsende. För drygt 20 år sedan skrev sociologen Kerstin Jacobsson (1999, s. 161) att det

tycks som om i stort sett varje ny regering har sett sig föranlåten att tillsätta en egen demokratiutredning. Som pärlor på ett radband [skriver Henry Bäck] har kommittéerna om kommunal demokrati och organisation avlöst varandra under 1970- och 80-talen. Och detta radband av statens offentliga utredningar (SOU) på demokratitemat har fortsatt under 1990-talet.

Ser vi till 1990-talets utredningar, inbegrep de framför allt Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) och Demokra-

tiutvecklingskommittén (SOU 1996:162). Därefter rullade det på med storsatsningen på Demokratiutredningen (SOU 2000:1) och Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48). Något senare sjösattes Kommittén för förstärkning av den lokala demokratin funktionssätt (SOU 2012:30) för att snart därefter följas upp av 2014 års Demokratiutredning (SOU 2016:5). Frågor som oupplösligt hör samman med lokal demokrati har även varit närvarande i Ansvarskommittén (SOU 2007:10), Grundlagsutredningen (2008:125), Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) samt Kommunutredningen (SOU 2020:8).

Sålunda har det svenska utredningsväsendet över en lång tid och med jämna mellanrum producerat en rad betänkanden som syftat till att både diagnostisera svenska kommuners demokratiproblem och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa. En del av förslagen har realiserats. Till det ska läggas att mycket tid, engagemang och resurser har lagts på demokratiförnyelse ute i de enskilda kommunerna. För att illustrera hur utbrett demokratiarbetet i kommunsektorn traditionellt har varit, skrev Stig Montin (1998, s. 8) i slutet av 1990-talet att »varje kommun med självaktning« hade något slags eget demokratiprogram.

Men trots de skattemiljoner och arbetstimmar som lagts på utredningar och demokratiutveckling är den dagsaktuella diskussionen om demokratin utmaningar frapperande lik äldre sätt att uppfatta och beskriva problemen. Nya orosmoln har förvisso dykt upp, men några återkommande problempunkter tycks snarast ha fördjupats. Bland frågor som dykt upp i utredningar på både 1970-talet och på 2010-talet finns oron för förvaltningens omfattande makt, kommunfullmäktiges svaga roll gentemot styrelse och nämnder och de politiska partiernas problem – särskilt deras oförmåga att vara socialt representativa. Återkommer gör också kritiska synpunkter på att kommunalt beslutsfattande förbehålls en avgränsad elit, liksom frågan om hur ändamålsenlig ordningen med det så kallade samlingsstyret egentligen är, det vill säga att både de styrande partierna och oppositionspartierna är representerade i styrelse och nämnder.

Komplexa problem, motstridiga lösningsförslag

Hur ska man bäst förstå att så påfallande lika problembeskrivningar dyker upp i utredning efter utredning? En del av förklaringen är att problemen i någon mening är tidlösa och därmed svårlösta. Vi tror emellertid att en viktig och kompletterande delförklaring kan spåras till utredningarnas utgångspunkter – eller snarare deras brist därpå. När man tar del av de problembilder som målas upp i utredningarna, och de förslag till

reformer de lämnar, är det slående hur sällan de tar upp vilka grundläggande värden och demokratiska principer som bör prioriteras och ges störst vikt. Vårt intryck är att det inte är ovanligt att reformförslag bygger på motstridiga idéer om hur demokratin bäst bör förverkligas. Sällan redogörs för var tonvikten i styrelseskicket ska ligga. Ska den ligga på samlingsstyre eller majoritetsstyre? På konsensus eller konflikt? På valdemokrati eller direktdemokrati? Ska betoningen vara på valets betydelse eller på medborgarnas aktiva deltagande mellan valen? Listan på möjliga vägval för demokratin kan göras längre.

Ett grundläggande argument som vi vill framhålla är att när reformförslag bygger på fundamentalt skilda normativa idéer om hur demokratin bör fungera, riskerar utvecklingen att i bästa fall bli splittrad. I mer dystra scenarion kan olika reformförslag, var för sig med välmenande intentioner om att stärka demokratin, stå emot varandra och motverka varandras syften.

Parallellt med debatten om demokratis hälsotillstånd fortgår en diskussion om hur den kommunala förvaltningen bör organiseras. Statliga utredningar, partipolitiska utspel, konsulter och forskare för kontinuerligt fram nya styrmodeller och åtföljande förslag på strukturreformer. Över tid har mer eller mindre motstridiga styrningsideal avlöst varandra: planeringsstyrning kontra mål- och resultatstyrning, centralisering kontra decentralisering, offentlig drift kontra marknadsiering, sektorisering kontra avsektorisering, granskningsstyrning kontra tillitsbaserad styrning.

Flera av styrningsidealen har ett internationellt ursprung där ambitionen har varit att anpassa dem till den svenska förvaltningsmodellens unika särdrag. Styrmodellernas förtjänster och tillkortakommanden har återkommande debatterats och utvärderats. Emellertid problematiseras deras potentiella effekter på demokrati och rättssäkerhet anmärkningsvärt sällan. Eftersom förvaltningens organisering avgör hur politisk styrning i praktiken fungerar, tillåts managementperspektivet – det vill säga idéer om hur förvaltningen bäst bör organiseras och styras – få påverkan på hur det vardagliga demokratiarbetet kan bedrivas. Det är inte säkert att politikerns och medborgarens roller som följer av en viss managementmodell är förenliga med de demokratiideal som andra delar av den lokala demokratin bygger på. Därför finns det en risk att aldrig så välmenande förvaltningsreformer kan sätta käppar i hjulet för demokratiutvecklingen. Vi uppfattar att detta i alltför liten utsträckning har tagits upp för kritisk diskussion i demokratiutredningar och offentlig demokratidebatt.

En ytterligare aspekt av kommunernas demokratiutmaningar är att förutsättningarna att bedriva demokratiarbete varierar mellan olika delar av landet. Kommunerna står inför utmaningar av högst varierande karaktär, samtidigt som kommunsektorn har en enhetlig struktur när det gäller det

regelverk och den ansvarsfördelning samtliga kommuner har att förhålla sig till. På motsvarande sätt som att den lokala politiken och serviceproduktionen ska kunna anpassas till lokala förutsättningar och opinioner – inom ramen för självstyret – kan man argumentera för att den lokala demokratin inte ska likriktas i hela landet. Variationer i folkmängd, demografisk och ekonomisk utveckling, ekonomiska resurser, befolkningsammansättning, befolkningstäthet, hur många tätorter som finns inom kommunens gränser, infrastruktur och medborgerligt engagemang är exempel på faktorer som sätter gränser för vad som är realistiskt att åstadkomma i en given kommun.

Rapportens syfte

Mot denna bakgrund är syftet med den här rapporten att ta reda på hur den lokala demokratin mår, att analysera de utmaningar som den står inför samt att presentera och kritiskt diskutera de realistiska vägval som vi ser framför oss. Analysen görs mot bakgrund av den urbanisering och centralisering som har ägt rum – såväl i riket som inom enskilda kommuner. Vi tar också vårt avstamp i de lokala partiorganisationernas problem med att rekrytera lämpliga kandidater som tillika förmår representera olika samhällsgrupper. Även om vårt huvudsakliga fokus är riktat mot de demokratiska processerna och politikens »inputsida«, utgör utförandesidan – den kommunala förvaltningen och dess kapacitet – en viktig fond för våra resonemang.

Vi avser att göra en kritisk analys av hur den lokala demokratin fungerar i dagens Sverige och föra fram förslag om hur den framgent skulle kunna fungera bättre. Utgångspunkten är att dessa förslag bör vara genomförbara. De är därför pragmatiska och realistiska snarare än ideologiska och visionära. Även om vi är öppna för de styrkor och svagheter som olika demokratimodeller har, är det svårt att komma runt att någon form av valdemokrati är nödvändig som fundament i den lokala demokratin. När allt kommer omkring är huvudfrågan sålunda vilken form av valdemokrati kommunerna bör ha och hur andra demokratimodeller kan komplettera den.

I analysen sätts primärkommunerna i fokus och vi tar den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun för given. Det innebär att vi inte kommer att föra resonemang om ändrad uppgiftsfördelning eller förändringar av självstyrelseprincipen. Vi tar även självstyrelsens roll i styrelseskicket för given och förhåller oss till hur självstyrelsen framhålls i regeringsformen, liksom till det faktum att Sverige ratificerat Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Däremot kan de resultat vi presenterar självklart utgöra underlag för en diskussion om både ändamålsenlig uppgiftsfördelning och om den kommunala självstyrelsen.

Eftersom demokratins institutionaliserade arbetsformer i kommuner och regioner – som i denna rapport kallas *demokratipraktiker* – i så hög grad bygger på samma formella och informella institutioner är rapportens analyser och slutsatser i allt väsentligt relevanta även för regionerna. Framför allt av pragmatiska skäl har vi emellertid valt att avgränsa oss till den primärkommunala nivån och tar därför inte upp utmaningar som är unika för den regionala nivån.

Disposition

Rapporten består av nio kapitel, inklusive detta introduktionskapitel. I kapitel 2, 3 och 4 presenteras våra utgångspunkter och övergripande teoretiska fundament. I kapitel 2 beskriver vi de moderna kommunernas framväxt, hur de förändrats över tid samt uppmärksammar viktiga historiska omständigheter som fortfarande gör avtryck på det lokala demokratiarbetet. Därefter följer kapitel 3 där variationen mellan olika kommuner vad gäller geografi, demografi och ekonomi beskrivs. Budskapet är att vi i Sverige visserligen bara har en formell kommundyp – samtliga 290 kommuner är underkastade samma lagstiftning – men att kommunernas lokala politiska problem och deras förutsättningar att lösa dessa problem skiljer sig åt. Därmed kan de demokratiutmaningar enskilda kommuner står inför se olika ut.

I kapitel 4 konstrueras det teoretiska och empiriska fundamentet för vad som utgör rapportens övergripande budskap: att den institutionella inramningen av svensk lokaldemokrati i stigande grad kommit att bli motsägelsefull. Regelverk, demokratiinstrument och managementmodeller drar åt svår-förenliga håll. Och varje modell vilar på sin egen uppsättning av normer och förväntningar om vilka roller aktörer och institutioner bör ha. Dessa normer och förväntningar kallar vi för *demokratilogiker*. I kapitlet identifierar vi modeller med delvis motstridiga logiker som, liksom lager på lager, har introducerats i svenska kommuner. Införandet har ofta skett utan alltför mycket reflektion eller öppen debatt om huruvida dessa modeller är kompatibla, dessutom utan ambition om att avveckla de modeller som tidigare dominerat.

Mot bakgrund av den diskussion som förts om den lokala demokratins utmaningar under senare år, fokuserar därefter kapitel 5–8 på fyra övergripande problemområden: medborgarna, partierna, institutionerna och förvaltningen.

LOKAL DEMOKRATI FÖRUTSÄTTER UPPLYSTA OCH DELTAGANDE MEDBORGARE

Den viktigaste aktörgruppen i ett folkstyre är folket, medborgarna. Medborgarnas roller varierar förvisso beroende på vilken demokratimodell som råder, men i samtliga logi-

ker är aktivt deltagande medborgare en förutsättning för demokratins överlevnad. Under senare decennier har fokus legat på att stimulera medborgerligt deltagande genom att introducera olika typer av deltagardemokratiska instrument i den svenska demokratipolitiken. I kapitel 5 tar vi itu med frågor om de roller som medborgarna har i den lokala demokratin utifrån de demokratimodeller som presenteras i kapitel 4. Det innefattar bland annat medborgarens roll som väljare, partimedlem, aktivist, brukare och kund.

LOKAL DEMOKRATI FÖRUTSÄTTER

VÄLFUNGERANDE PARTIER

De politiska partierna, som vid sidan om väljarna är valdemokratins huvudrolls innehavare, dras alltjämt med bekymmer. De senaste tre decennierna har medlemstalen rasat och andelen partimedlemmar som uppger att de är *aktiva* minskar (*Välfärd 2018*). Medlemstappet och partiernas upplevda brist på uppdragsvilliga, aktiva och engagerade medlemmar har fått återverkningar runt om i landet, även om det slagit lite olika mot olika kommuntyper. I kapitel 6 beskrivs de uppgifter partier förväntas ha i en demokrati, därefter genomlyser vi hur väl de tycks uppfylla framför allt sina rekryterings- och kanaliseringfunktioner i kommunerna.

LOKAL DEMOKRATI FÖRUTSÄTTER

EFFEKTIVA POLITISKA INSTITUTIONER

Både kommunallagen (2017:725) och regeringsformen (14 kap. 1§) föreskriver att kommunfullmäktige är kommunernas högsta beslutande organ. Samtidigt har fullmäktiges svaga roll i förhållande till beredande, verkställande och förvaltande organ debatterats i nästan 60 år (Montin 2006). Å ena sidan har statliga utredningar och forskning gång på gång beskrivit fullmäktige som maktlöst och svagt. Å andra sidan finns det en del som talar för att fullmäktiges ställning har stärkts de senaste åren i takt med att det parlamentariska läget har komplicerats. Utvecklingen är något paradoxal. I det praktiska politiska arbetet har normen om majoritetsstyre vuxit sig allt starkare, samtidigt som förutsättningarna för att förverkliga den har försämrats på grund av de traditionella blockens försvagning.

Ansvarsutkrävande är ett centralt demokrativärde. Decentralisering av ansvar till självstyrande kommuner ses ofta som ett sätt att främja förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Samtidigt finns en rad frågetecken om hur väl ansvarsutkrävandet egentligen fungerar i svenska kommuner, bland annat på grund av den gemensamma valdagen, brister i kommunal mediebevakning, mängden indirekt utsedda förtroendeposter, förekomsten av kommunalt ägda bolag och en tilltagande flora av mellankommunala samarbetsformer. Kapitel 7 tar mot den bakgrunden upp de politiska institutionernas former samt politikernas och partiers relationer till varandra. Konflikter och

koalitionsbildning i kommunerna diskuteras, liksom villkoren för de förtroendevalda och den tilltagande uppdragskoncentrationen.

LOKAL DEMOKRATI FÖRUTSÄTTER EN RÄTTSSÄKER FÖRVALTNING

För att folkviljan ska förverkligas i ett politiskt system krävs en effektiv offentlig förvaltning som omsätter de demokratiskt fattade besluten i handling. I kommunerna handlar detta om att producera bästa möjliga service inom ramen för begränsade resurser. Men det råder ingen enighet om vilken förvaltningsmodell som är mest effektiv i detta avseende. Tvärtom finns stora variationer i hur kommunerna valt att organisera sina lokala förvaltningsapparater, liksom hur förvaltningens relation till de politiska institutionerna i praktiken faller ut. I kapitel 8 uppmärksammar vi att nuvarande regelverk riskerar att göra gränserna mellan politiker och tjänstemän grumliga. Dels kan oklara roller och ansvarsfördelning göra det besvärligt att utkräva ansvar, dels kan regleringen av förhållandet mellan politik och förvaltning öppna för att kommunerna antingen får politiserade förvaltningar eller tjänstemannastyren.

I det avslutande kapitel 9 drar vi samman de argument och slutsatser som presenterats i rapporten. Vårt fokus ligger på frågan om det föreligger behov av reformer för att stärka den lokala demokratin. Ambitionen är att identifiera verktyg för att stärka förutsättningarna för ansvarsutkrävande samt att väcka medvetenhet om att kommunerna – och de förtroendevalda som verkar där – befinner sig i ett korstryck mellan delvis motstridiga demokratimodeller som syftar till att uppfylla konkurrerande värden. Ett övergripande argument som vi för fram är att beslutsfattare i stat och kommun bör bestämma sig för vilken demokratimodell som ska vara överordnad och vilka som ska vara kompletterande och stödjande. Detta, anser vi, är avgörande för en långsiktigt hållbar lokal demokrati.

2. Kommunernas historia

DETTA KAPITEL SYFTAR TILL att ge en historisk bakgrund till hur de svenska kommunerna och den lokala demokratins institutioner har vuxit fram och utvecklats. Med inspiration hämtad från Paul Piersons (2004) historiskt-institutionella sätt att argumentera motiveras detta inte enbart utifrån en ambition att erbjuda läsaren ett nödvändigt historiskt sammanhang åt ämnet. Historieskrivningen bidrar också till att mejsla fram en analytisk förståelse för dagens situation. Det är nämligen svårt att fullt ut förstå utformningen av vår tids kommunala institutioner utan att ha historien med sig, eftersom, som Pierson (2004, s. 167) uttrycker det: »much that is important about the social world is likely to be concealed if our inquiries are grounded, as they too often are, in efforts to examine only a moment in time«.

Kommunerna före demokratins genombrott

Många menar att idéer om »lokal förvaltning« och »självstyrelse« är betydligt äldre än själva staten Sverige (Petersson 2006; Ekström von Essen 2003; Aronsson 2001; Gustafsson 1996; Österberg 1989). Ett sådant sätt att resonera bygger på föreställningen att en viss typ av lokalt självbestämmande fanns redan under förkristen tid, då exempelvis byalag var enheter för avgränsade förvaltningsuppgifter. Denna historieskrivning finner rötterna till vår tids kommuner i självstyrande bondegemenskaper, forna tiders städer och medeltida socknar. Socknar är ett annat namn för kyrkliga församlingar, vars uppgifter innefattade bland annat att anställa präster, bygga och underhålla kyrkor samt vårda kyrkans egendomar. Med tiden kom emellertid också icke-kyrkliga uppgifter att läggas

på socknen, såsom fattigvård, vägunderhåll, hälsovård och folkundervisning, liksom att välja ledamöter till riksdagens bondestånd (jfr Ekström von Essen 2003).

Det var dock först i och med 1800-talets liberala ideal som mer teoretiska och filosofiskt grundade idéer om den lokala självstyrelsen växte sig starkare och fick fäste i europeisk politisk debatt, om än med viss fördröjning i Sverige (Nilsson 2013, s. 12f).¹ Skälen till att idén om kommunal självstyrelse fick genomslag var flera. Bland annat ansågs det finnas ett behov av att skapa en motvikt till en klåfingrig och allestädes närvarande statsmakt, men det fanns även en föreställning att kommunerna kunde vara en arena för demokratiskt deltagande, medborgerlig fostran och ett friare politiskt liv. Delvis som följd av att dessa idéströmningar fick större genomslag, kom den svenska förvaltningsstrukturen att genomgå betydande förändringar på 1800-talet (Rothstein & Teorell 2015a, 2015b).

1817 års förordning om sockenstämmor och kyrkoråd gjorde att socknen kom att bli en än mer betydelsefull förvaltningsenhet i och med att den ålades fler uppgifter. Samtidigt slopades det tidigare kravet på konsensus vid beslut och majoritetsprincipen infördes. Argumentet för reformen var bland annat att staten började bli alltför överlastad med uppgifter och att en förstärkt lokal nivå därför skulle kunna avlasta den (Sundberg & Sjöblom 2011, s. 17f, jfr Petersson 2006, s. 9f). Emellertid har 1817 års reform inte enbart beskrivits som en ren förvaltningsreform för att avlasta staten. Till exempel beskrev 1945 års Kommunindelningkommitté (SOU 1945:38, s. 18) överförandet av uppgifter till socknarna som en demokrati- och självstyrelsereform: socknarna gavs makt och fler uppgifter för att minska statens inflytande eftersom det ansågs att »...folket självt borde bestyra om sina närmaste angelägenheter, att menighetsstyrelsen borde kunna övertaga en del av statsförvaltningens uppgifter«.

Socknarnas roll i samhällsbygget fortsatte stärkas under de kommande åren. 1842 års folkskolereform lagfäste deras ansvar för skolundervisningen och 1843 års sockenstämoförordning separerade socknens kyrkliga och icke-kyrkliga uppgifter från varandra. Därmed kom kyrkorådet att ansvara för kyrkliga och sockennämnden för icke-kyrkliga ärenden. Samtidigt utvidgades socknarnas befogenheter att fatta beslut om utgifter rörande sina egna behov. 1847 års fattigvårdsförordning medförde att fattigvården blev socknarnas tyngsta ansvarsområde.

Separationen mellan de kyrkliga och borgerliga uppgifterna blev än skarpare vid införandet av 1862 års kommunalförordningar. Detta är en reform (och ett årtal) som av många beskrivits som de moderna kommunernas födelse (t.ex. Petersson 2006, s. 50f; Nielsen 2003, s. 25; Ekström von Essen 2003, s. 33). Socken upphörde som administrativ enhet, och vi fick en

1. År 1790 gjorde Frankrike kommunerna till den lägsta administrativa enheten. 1808 införde Preussen lagstiftning om städernas självstyre och 1835 införde Storbritannien sin Municipal Corporations Act. Både Danmark och Norge införde varianter av kommunallagar 1837 (Andrén 2007, s. 19f).

tydlig bodelning mellan borgerliga kommuner och kyrkliga församlingar, samtidigt som en ny politisk nivå infördes när landstingen skapades.² Ytterligare en förändring av betydelse var att kommunernas beskattningsrätt vidgades till alla områden som staten inte täckte (Schalling 1944, s. 58ff).

Efter 1862 fanns omkring 2 500 kommuner. Dessa var uppdelade i tre typer av borgerliga primärkommuner: städer (88), köpingar (7), landskommuner (2 358). Ungefär nio av tio svenskar bodde på den tiden i landskommuner, men städerna och köpingarna kom med tiden att växa kraftigt genom ökad inflyttning och födelseöverskott (Nilsson 2013, s. 27–28; Petersson 2006; Gustafsson 1996). Antalet städer och köpingar blev också över tid allt fler. Detta asymmetriska system – där olika kommuntyper hade delvis olika ansvar och organisatoriska lösningar, beroende på förutsättningar och problemtyper – levde kvar fram till tidigt 1970-tal.

Kommunalförordningarna 1862 utgjorde ett embryo till ett mer representativt-demokratiskt system då stadsfullmäktige blev obligatoriskt i städer med fler än 3 000 invånare, medan den direktdemokratiska stämman var de mindre landskommunernas högsta beslutande organ (även om det blev möjligt att införa fullmäktige där också, om man så ville).³ Det bör dock understrykas att 1862 års system knappast var demokratiskt. Endast en mycket liten andel av befolkningen var röstberättigad.

Rösträtten i kommunala val skilde sig dessutom på avgörande punkter från hur det såg ut i val till riksdagen, där den så kallade politiska rösträtten gällde. I de kommunala valen bestämdes rösträtten av den inkomstskatt som betalades till kommunen. Det innebar visserligen att myndiga kvinnor som betalade skatt hade rösträtt. Men eftersom endast ogifta kvinnor och änkor var myndiga var antalet kvinnor med rösträtt ändå begränsat. Även bolag och dödsbon hade rösträtt. Den som betalade tillräckligt med skatt i flera kommuner hade också rösträtt i samtliga av dessa kommuner. Rösträtten var dessutom graderad efter hur mycket skatt som betalades in, utan någon övre gräns. På vissa håll kunde därmed ett bolag eller en enskild jordägare ha en majoritet av rösterna i kommunen. Rösträtten var på så vis kopplad till den ekonomiska utvecklingen och i takt med industrialiseringen kom jordägare att få allt större politiskt inflytande, på jordägares bekostnad (Lindgren m.fl. 2020).

År 1900 sattes ett tak för hur många röster en röstberättigad kunde ha, och i och med rösträttsreformen 1907–1909 sänktes det taket till 40 röster. Vid samma tid medförde en förändring av äktenskapslagstiftningen att gifta kvinnor kunde disponera sin egen arbetsinkomst och fick därmed rösträtt (Karlsson Sjögren & Lindström 2018). Vid den följande rösträttsreformen 1918 avskaffades den graderade rösträtten helt. Reformen 1918 innebar en övergång till principen en person – en röst,

2. Erik Wängmar (2003, s. 75, 78) framhåller att det alls inte var självklart att socknen skulle utgöra basen för 1862 års kommunindelning – häraderna diskuterades också som alternativ. Ifall häraderna hade gjorts till primärkommuner hade vi redan 1862 fått kommuner med 5 000–10 000 invånare. Härad var en större territoriell enhet och en administrativ-rättslig gemenskap som geografiskt kunde omsluta flera socknar eller kommuner. Efter 1734 ansvarade häraden bland annat för väghållning, broar, milmarkeringar samt rättsskipning i landskommuner och köpingar (i städerna gällde rådhusrätten). Härads- och rådhusrätter ersattes år 1971 med tingsrätter.
3. På kommunalstämman (eller allmän rådstuga som det hette i små städer) samlades alla kommunens röstberättigade invånare till möte några gånger per år. I början av 1930-talet hade fortfarande en majoritet av kommunerna denna modell, men de avvecklades successivt till förmån för fullmäktige, och 1954 avvecklades den sista stämman (på Holmön) (Wängmar 2008; jfr Sundberg & Sjöblom 2011).

oavsett kön. Därmed var det endast individer som var röstberättigade och endast i den kommun där de var mantalsskrivna. Grunden för rösträtt kom att bygga på mantalslängden och inte, som tidigare, taxeringslängden. Samtidigt infördes en nedre åldersgräns för att få rösta, vilken sattes vid 23 år i val till kommuner och 27 år i val till landsting. Även om vissa mindre skillnader återstod innebar reformen att rösträtten i kommunala val från 1918 i huvudsak kom att likna den som kom att gälla i riksdagsval från och med 1921 (SCB 1920).

Kommundemokratins första decennier

Även efter införandet av allmän rösträtt i kommunala val 1918 kvarstod de två huvudsakliga institutionella formerna för beslutsfattande: stämman och fullmäktige. Jan Sundberg och Stefan Sjöblom (2011, s. 30) menar därför att Sverige, i och med rösträttsreformen, omvandlades från att ha en tämligen odemokratisk kommunorganisation till att, med deras ord, ha »den mest pluralistiska och demokratiska i Europa«. De beskriver därför decennierna efter 1918 som »en glansperiod« för den svenska kommunala demokratin.

Under perioden 1909–1918 skedde också en successiv övergång till samlingsstyren i kommunerna i samband med att proportionella val till kommunalnämnd (föregångaren till dagens kommunstyrelse) infördes. Innan dess saknades den minoritetsgaranti proportionella val innebar, varför majoriteterna kunde använda sitt övertag vid val till fullmäktigeförsamlingar och av ledamöter i de kommunala nämnderna. Majoritetsval till nämnder och styrelser var sålunda alls inte ovanliga i början av 1900-talet (Gustafsson 1996, s. 223; SOU 1972:32). År 1918 infördes förutom proportionella val till kommunalnämnden, proportionella val till kyrko- och skolråd. Motsvarande förändringar för övriga nämnder kom 1953 (SOU 1972:32, s. 13ff).

Pluralismen i hur man organiserade demokratin kom att bli omfattande. Tre huvudtyper förekom. I kommuner med över 1 500 invånare blev det enligt lag obligatoriskt med fullmäktige som högsta beslutande organ, vilka fungerade enligt klassisk representativ princip där beslutsfattande sköttes av valda representanter. De minsta kommunerna fick fortsätta att använda stämmor. Även för dessa skedde emellertid en stor förändring då beslutsfattandet inte längre var något för en avgränsad elit. Efter rösträttens genombrott hade alla med rösträtt rätt till att närvara, yttra sig samt rösta. Beredning av beslut, liksom verkställandet av dessa, sköttes av den kommunala nämnd som stämman utsett (kommunalnämnden). Även små kommuner hade dock möjligheten att ersätta stämman med fullmäktige (Sundberg & Sjöblom 2011).⁴

4. Den successiva övergången från stämmor till fullmäktigen – som kan sägas ha fullbordats i och med 1952 års Storkommunreform (se längre ned) – hängde samman med partiernas framväxt och den därpå följande partipolitiseringen. Kommunala val hade tidigare haft en mycket personorienterad och lokal karaktär, där kommunala angelägenheter ofta kunde ses som tämligen opolitiska och i huvudsak en fråga om att kunna hushålla med kommunens kassakista (jfr Sundberg & Sjöblom 2011; Petersson 2006).

I alla landskommuner kombinerades fullmäktige med stäm-
mor – fullmäktige sammanträdde med tätare intervaller och
stämman sammankallades då och då för att ta beslut i ärenden
som enbart stämman hade beslutanderätt över. Som Björn
Tyrefors och Per Pettersson-Lidbom (2014) har konstaterat,
hade vi i Sverige efter 1918 två väsensskilda sätt att organisera
den lokala demokratin samtidigt: ett direktdemokratiskt
(stämmorna) och ett byggt på representativ demokrati (valda
fullmäktigen).

Kommunalnämnden (i landskommuner och köpingar)
samt magistrat och drätselkammare (i städerna) var de verk-
ställande politiska organen i kommunerna. Dessa reglerades
i kommunallagen. Över tid hade det emellertid vuxit fram
en bred flora av nämnder och styrelser vid sidan av dessa,
som följd av annan lagstiftning. Fattigvårdsstyrelser blev
obligatorisk i socknar redan före kommunreformen 1862
(Hansson-Preusler 1962), och nämnder uppkom för bland
annat barnavård, nykterhet, hälsovård, pensioner, kristid,
familjebidrag, civilförsvar, taxering, polis, byggnadsfrågor,
handel och sjöfart. En del av dessa nämnder var obligatoriska
i vissa kommuntyper, men inte i andra, och för vissa områden
kunde flera kommuner samverka (Hansson-Preusler 1962;
Sköld 1945).

De knappt 2 500 kommunerna varierade även i andra av-
seenden, inte minst vad gällde storlek och ekonomiska förut-
sättningar. Samtidigt var kommunernas uppgifter inte särskilt
omfattande vid 1800-talets slut och 1900-talets början jäm-
fört med vad de skulle komma att bli, utan utgjordes främst
av fattig-, barna-, nykterhets- och hälsovård. På 1880-talet
uppskattades kommunernas utgifter till omkring 5 procent av
bnp (Johansson m.fl. 2001, s. 10). Ytterst få kommunanställda
fanns. De anställdas roll och uppgifter i kommunsektorn var
heller inte reglerade i lag.

Uppgifter som idag utförs av anställda tjänstemän utfördes
i typfallet av de förtroendevalda (jfr SOU 2015:24, s. 284).
Det existerade visserligen mindre variationer mellan små
och stora kommuner, men Nils Brunsson och Sten Jönsson
(1979) menar att offentlig förvaltning i kommunerna – före
kommunsammanläggningarna – i allt väsentligt präglades
av »lekmannaförvaltning«. I början av 1950-talet skötte
förtroendevalda i princip alla led i de allra flesta kommuners
beslutsprocess – allt från beredning till beslut och praktisk
verkställighet (Strömberg 1983). Det finns uppskattningar
som säger att endast 5 procent av kommunerna hade någon
heltidsanställd tjänsteman (oftast en kommunalkamrer) runt
år 1940. Mycket av arbetet i kommunerna utfördes av de för-
troendevalda själva, det vill säga av lekmän, i flertalet fall av
kommunalnämndsordföranden själv (Blom 2019).

I takt med att Sverige under 1900-talets första hälft ur-
baniserades och moderniserades, kom dock staten att lägga

allt fler och allt viktigare uppgifter på kommunerna. Gradvis ställdes högre krav på kommunerna inom det sociala området, liksom på åtgärder för att hantera arbetslöshet.⁵ Framför allt städerna fick uppgifter av typen bygga ut och underhålla viktig infrastruktur (exempelvis vatten, avlopp och hamnar). Dessa uppgifter var nog så betungande. På 1930-talet hade kommunernas utgifter som andel av bnp ökat till uppemot 10 procent (Johansson m.fl. 2001, s. 10).

Det var emellertid när uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten tog fart på allvar under 1930-talets mitt, och Socialdemokraterna fattade beslutet att kommunerna skulle bli centrala klossar i det bygget, som kommunernas kapacitet sattes på prov. 1936 års beslut att göra folkskolan obligatorisk i sju år, samt utvidgningen av socialtjänstens uppdrag, gjorde det mycket svårt för de allra minsta kommunerna att leva upp till statens krav.

Dessutom innebar industrialiseringen och urbaniseringen en accentuering av de ojämna förutsättningarna mellan kommunerna. Fler och fler flyttade från landskommunerna in till större orter och städer, vilket med tiden gjorde att antalet städer och köpingar ökade och landskommunerna blev färre. Detta skedde främst genom att hela (eller delar av) folkrika landskommuner blev städer eller köpingar (Gustafsson 1996, s. 16; jfr Sundberg & Sjöblom 2011). I sin tur innebar detta att de mindre kommunernas skattebas försvagades. Skillnaderna mellan den service som tillhandahölls i stad respektive på landsbygd blev större och de minsta kommunerna blev i stigande grad beroende av statliga bidrag. Det tål här att påminnas om att lagstiftningen ställde högre krav på städer – och i viss mån köpingar – framför allt avseende byggnadsväsende, hälsovård, polisväsende och brandförsvaret (Schalling 1944, s. 67ff).

Kommunernas roll som huvudaktörer i bygget av välfärdsstaten, i kombination med accelererande industrialisering och urbanisering, gav upphov till en närmast ohållbar situation för de allra minsta kommunerna. Drygt 80 år efter att de moderna kommunerna sett dagens ljus var i stort sett samtliga riksdagspartier överens om att 1862 års kommunindelning hade överlevt sig själv – i allt väsentligt bedömdes den inte ha förutsättningar att möta det moderna samhällets krav (Erlingsson m.fl. 2011).

Den växande opinionen för kommunsammanslagningar och beslutet att kommuner skulle få uppdraget att förvalta några av välfärdsstatens viktigaste tjänster medförde att synen på vad den kommunala självstyrelsen är och bör vara för något kom att omförhandlas (Strandberg 1998). Ulla Ekström von Essen (2003, s. 54ff) går så långt som att mena att socialdemokratin redan på 1930-talet började sätta likhetstecken mellan kommuner och förvaltning av statliga uppdrag. Här framträder en allt tydligare ambivalens och ett svårslösligt di-

5. Märk dock att expansionen av kommunala uppgifter och utgifter från 1800-talet och framåt inte enbart berodde på att staten lastade på fler och tyngre uppgifter på kommunerna. Det berodde också på medvetna val, expansiva ambitioner och stora investeringar hos kommunerna själva – inom till exempel socialvård, infrastruktur och stadsbyggnad (se t.ex. Sandström 2018; Sheiban 2002; Deland 2001).

lemma om vilken innebörd »kommunal självstyrelse« i själva verket ska ges, liksom vilken roll som kommunerna ska ges i det svenska samhällsbygget (jfr Pierre 1995, s. 97). Hårdraget finns två ytterpositioner:

Å ena sidan, den klassiska liberala föreställningen om *den genuina kommunala självstyrelsen* och kommunen som *egen och självständig politisk arena* där en avgränsad uppsättning offentliga uppgifter beslutas kommunalt, av lokala företrädare med god lokalkännedom. I denna vision är närheten central. De politiska besluten ska kunna skräddarsys till de enskilda kommunernas lokala demografi. När medborgarna får chansen att ta hand om gemensamma angelägenheter lär de sig att sätta allmänintresset före egenintresset, växa som ansvarskännande medborgare och förverkliga sig i mindre gemenskaper – tillika skyddade mot en klåfingrig statsmakt. Ett sådant system, är tanken, har potential att bygga en starkare demokrati med inslag av så kallad vertikal maktindelning där självstyrelsen bygger in ett skydd mot en långtgående överhavsstat (se t.ex. Bull 1999; Petersson 2001/2002) och samtidigt skapar förutsättningar för en lokalt anpassad politik där fler individer får en politik som tillfredsställer deras preferenser. I en sådan liberalt präglad föreställning om kommunerna betonas närheten mellan medborgare och beslutsfattare, demokrati och deltagande samt heterogenitet och pluralism.

Å andra sidan, synen på kommunen som i första hand *statens verktyg*, en förvaltningskommun som i allt väsentligt är *väl-färdsstatens förlängda arm*. Här betraktas kommunen som en ekonomisk och administrativ maskin som huvudsakligen finns till för att leverera offentlig service, en service vars slutgiltiga utformning kommunerna själva inte har alltför mycket att säga till om. Statligt beslutad välfärdsservice implementeras av kommunerna. I denna syn på kommunen betonas effektivitet, administrativ kapacitet, samordning, enhetlighet och likvärdighet. Som vi ska se var det den synen som kom att dominera den offentliga synen på kommunerna i Sverige under perioden 1952–1974, då omfattande kommunsammanläggningsreformer genomfördes.

1952–1974: »Väl-färdsstatens förlängda arm«

Eftersom Socialdemokraterna önskade att kommunerna skulle förvalta, implementera och till stor del finansiera den framväxande välfärdsstaten fick förslaget att slå samman kommuner genomslag under 1940-talet. Förslaget realiserades genom 1952 års Storkommunreform. Genom den försvann fler än hälften av kommunerna från kartan, då antalet sjönk från 2 498 till 1 037. De omedelbara konsekvenserna blev

stora. Antalet förtroendevalda minskade, avståndet mellan medborgare och folkvalda ökade, och övergången till representativ demokrati i kommunerna fullbordades. I alla kommuner utom en – Holmöns landskommun (med cirka 285 invånare) – blev fullmäktige det högsta beslutande organet. Som Erik Wångmar (2003, s. 219) slår fast:

Genom införandet av 1953 års kommunallag, vilken trädde i kraft år 1955, blev fullmäktige obligatoriskt för alla primärkommuner. Kommunalstämornas epok var därmed över. *Den direkta kommunala demokratin [...] hade alltså spelat ut sin roll* (vår kursivering).

Wångmar konstaterar vidare att reformen medförde att de kommunala förvaltningarna gick från att i de allra flesta fall ha varit lekmanförvaltningar till att få en alltmer professionell karaktär. Allt fler kommunala tjänstemän – särskilt kommunala kassörer och kamrerer – anställdes. Den parallella utvecklingen av tillväxt i kommunala verksamheter och kommunsammanläggningar utgjorde startpunkten på en utveckling som innebar att kommunpolitiker fick släppa från sig inflytande till förvaltningen och dess tjänstemän, som tog över både beredande och verkställande uppgifter. Enligt Wångmar (2013, s. 259) finns också skäl att tro att rättssäkerheten stärktes i kommunsektorn efter 1952 års reform, dels som en konsekvens av att lekmanarevisorer började få sakkunnigt bistånd från utbildade revisorer, dels för att den interna kontrollen i kommunerna förbättrades då det ökade antalet professionella tjänstemän kunde hålla de förtroendevalda under uppsikt (Wångmar 2013, s. 259).

Samtidigt som tjänstemännen ökade i antal, liksom i inflytande, minskade antalet förtroendeuppdrag. Under samma period ökade också Sveriges folkmängd betydligt. Den sammantagna effekten blev att färre invånare kände (eller ens kände till) en kommunpolitiker, jämfört med hur situationen såg ut före Storkommunreformen.

Endast sju år efter Storkommunreformen var dock samtliga riksdagspartier ense om att sammanslagningarna hade varit otillräckliga (Erlingsson m.fl. 2011). Under perioden 1962–1974 genomfördes därför Kommunblocksreformen. Den syftade framför allt till att skapa en kommunstruktur som kunde bära den enhetliga grundskolan och en modern socialvård och äldreomsorg. Två principer vägledde reformen: kommunerna skulle utgöra vad som kallades »närlingsgeografiskt sammanhållna enheter« (inspirerade av Walter Cristallers [1933/1966] inflytelserika »centralortsteori«), och ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare (SOU 1961:9). Någon större omsorg för den lokala demokratin visades inte av utredarna – att kommunerna förmådde implementera statligt initierad reformpolitik stod i centrum. Som Agne Gustafsson (1996, s. 61) skriver:

Frågan om de kommunaldemokratiska konsekvenserna av en sådan omfattande omläggning av kommunstrukturen berördes knappast av utredningen. Det viktigaste ansågs vara att primärkommunerna skulle få en sådan storlek och konstruktion att de fortfarande kunde handha viktiga uppgifter.

Efter att reformen fullbordades 1974 hade antalet kommuner i Sverige minskat med nästan 90 procent jämfört med hur det såg ut före 1952 års Storkommunreform. Av de ursprungliga cirka 2 500 kommunerna fanns nu 278 kvar.⁶ Förutom att Sverige blev en pionjär i världen genom att genomföra omfattande kommunsammanläggningar – något som en lång rad andra länder senare inspirerades av (Niemi 1966) – var reformen i ett internationellt perspektiv en av de mest långtgående (Lidström 2003; Nielsen 2003).⁷

Från och med 1971 var enhetskommunen ett faktum. Den asymmetri som hade funnits fram till dess i form av landskommuner, städer och köpingar (liksom municipalsamhällen⁸) upphörde. Istället var nu samtliga kommuner – oavsett storlek eller förutsättningar i övrigt – underkastade samma lagstiftning (Nilsson 2013). Genom 1974 års regeringsform skrevs även den kommunala självstyrelsen in i grundlagen. Några år senare, 1977, fick vi en enhetlig kommunallag för kommuner och landsting – vilket var en konsekvens av införandet av det enhetliga kommunbegreppet (Gustafsson 1996, s. 82).

Förutom alla dessa förändringar fick vi en gemensam valdag genom beslutet om en partiell författningsreform 1968/1969. Från 1919 fram till 1942 var valdagarna inte bara skilda mellan olika politiska nivåer, utan de lokala valen skedde vid olika datum under respektive valår. År 1942 etablerades tredje söndagen i september som valdag, vilket medförde att val till kommun- och landstingsfullmäktige skedde samtidigt på samma dag. Valen till riksdagens dåvarande andra kammare ägde visserligen rum samma dag, men inte samma år. Det var först i och med den partiella författningsreformen som en gemensam valdag infördes för alla tre politiska nivåer. Den blev verklighet för första gången vid 1970 års val. Reformen innefattade även en övergång från tvåkammar- till enkammarriksdag. Det var i diskussionerna som föregick denna övergång som den gemensamma valdagen dök upp som en kompromiss. Initialt förordades inte förslaget av något parti. Men då Socialdemokraterna ville ha kvar ett kommunalt samband och då övriga förslag – såsom bibehållen tvåkammarriksdag eller en delvis indirekt vald riksdag via kommunala val – inte framstod som politiskt realistiska valde den socialdemokratiska ledningen att förordna en gemensam valdag (Kjellgren 2001).

Som vi återkommer till i kapitlets avslutning, var den gemensamma valdagen föremål för debatt inför den partiella författningsreformen. På ena sidan stod de borgerliga partierna som förespråkade skilda valdagar, medan Socialdemokraterna

6. 1977 slogs Svedala och Bara kommuner ihop till Svedala kommun, varpå det lägsta kommunantalet som någonsin funnits i Sverige, 277, nåddes.

7. Reformerna 1952 och 1962–1974 kan sägas ha gjort den svenska kommunstrukturen långsiktigt hållbar. Av de 40 länder som ingår i Pawel Swianiewicz med fleras (2017) undersökning låg Sverige på 11:e plats avseende genomsnittlig kommunstorlek – detta trots att Sverige idag har fler kommuner jämfört med 1974 (medan en lång rad andra länder genomfört omfattande sammanslagningsreformer).

8. 1898 kom en lag som medgav en ny kommutyp – »municipalsamhället«. Kommutypen utgjorde ett slags specialkommun. Municipalsamhällen skapades i centralorten/tätortsbebyggelse i en landskommun. Där kunde de så kallade stadsstadgorna tillämpas (byggnads-, hälsovårds-, ordnings- och brandstadga). Municipalsamhällena var inte självständiga i någon kvalificerad mening eftersom invånarna i dessa samtidigt var medlemmar i landskommunen den låg i. 1945 fanns omkring 250 municipalsamhällen, men med övergången till enhetskommunen 1971 försvann också dessa helt (Gustafsson 1996, s. 17; Sundberg & Sjöblom 2011, s. 19).

och Vänsterpartiet på den andra sidan argumenterade för en gemensam valdag. Argumenten för den gemensamma valdagen baserades dels på det nämnda kommunala sambandet och vikten av att väljarna ser ett helhetsperspektiv som innefattar såväl riks- som kommunpolitik, dels på att det främjar valdeltagandet. Förespråkarna för skilda valdagar lyfte bland annat fram att det skulle kunna vitalisera kommundemokratin i och med att den inte skulle behöva tävla med rikspolitiken om strålkastarljuset, och att det skulle underlätta ansvarsutkrävandet (Oscarsson 2001; Kjellgren 2001).

Det svenska kommunlandskapet och den lokala demokratin genomgick på så vis enorma förändringar under perioden 1952–1977, inte minst genom att övergången till representativ demokrati fullbordades även i kommunsektorn, samt att partier och partisystem etablerades i nästan alla kommuner. Under perioden blev de kommunala uppgifterna fler och tyngre, de kommunala förvaltningarna mer omfattande och alltmer professionaliserade, och kommunernas utgifter som andel av bnp ökade kraftigt – från runt 5 procent i slutet av 1800-talet till att börja närma sig 20 procent i mitten av 1970-talet (Johansson m.fl. 2001).

Utvecklingen från 1974 och framåt

Sammanläggningsreformerna mötte stort motstånd, vilket bland annat manifesterades genom att drygt 800 kommuner slogs samman mot sin vilja (Erlingsson m.fl. 2021b). Därför var det knappast oväntat att det stora politiska problemet i kommunsektorn vid 1970-talets slut kom att beskrivas i termer av »för lite demokrati och för svag politisk styrning« (Montin 2017, s. 10). Efter sammanslagningarna upplevdes kommunerna ha blivit mindre demokratiska och mer svårtillgängliga för medborgarna. Dessutom ansågs den svällande förvaltningsapparaten ha blivit besvärligare för politikerna att kontrollera och styra. Som en tydlig illustration av förändringen gick Sverige från att ha 35 invånare per politiker före Storkommunreformen till att i mitten av 1970-talet ha drygt 200 invånare per politiker (Gustafsson 1996).

Missnöjda kommundelar, i typfallet sådana som tidigare varit egna kommuner (men som efter sammanslagningarna blivit något mer perifera delar av de nya storkommunerna), protesterade mot hur lite de fick tillbaka för inbetalade skattekonor och hur lite centralortens politiker och förvaltningar lyssnade på deras önskemål. Politikerna och tjänstemännen, som huvudsakligen var samlade i centralorterna – där kommunens politiska och administrativa centrum nu fanns – ansågs lomhörda för ytterdelarnas behov. Kritiken materialiserades i flera fall i form av organiserade kampanjer för kommunindelning.

Mellan 1979 och 1983 var sju kommundelar lyckosamma i sin kamp för utträde och fick bilda nya kommuner. År 1983 var antalet svenska kommuner därmed uppe i 284. Viljan att dela kommuner accelererade under 1990-talet, efter att den borgerliga regeringen som tillträdde 1991 uppmuntrade till detta. Åtminstone 25 kommundelar gick så långt som till en formell ansökan om kommunindelning hos Kammarkollegiet, men fick avslag. I en lång rad andra kommundelar fanns opinion för kommunindelning, även om allt inomkommunalt missnöje inte alltid ledde till formella delningsansökningar. Det var också under 1990-talet som viljan att skapa egna kommuner kulminerade. Mellan 1977 och 1999 förekom 24 folkomröstningar om kommunindelning. Fyra folkomröstningar ägde rum på 1970-talet, fem på 1980-talet och hela femton på 1990-talet (Brink 2004). Under 1990-talet var dock bara sex delningskampanjer framgångsrika. Den senaste kommunindelningen skedde genom att Knivsta bröt sig loss från Uppsala och bildade egen kommun 2003. Ett fåtal initiativ till sammanslagningar har tagits under 2000-talet, men folkomröstningsresultat har satt stopp för sådana planer.⁹ Idag har vi följaktligen 290 kommuner i Sverige.

Runt millennieskiftet var önskan om en återgång till det småskaliga, med ännu fler kommuner, fortfarande ett inte alls särskilt ovanligt inslag i svensk politisk debatt. Bland annat argumenterade Åsa Torstensson (C) från riksdagens talarstol år 2000 för att Sverige borde ha en kommunstruktur med *ytterligare* 100 nya kommuner. I Demokratiutredningens slutbetänkande återfanns positiva formuleringar om kommunindelningar (SOU 2000:1, s. 158). Den senaste träffen på sökordet »kommundelning« bland riksdagens motioner är från 2006, när Kerstin Lundgren (C) önskade underlätta för delning av kommuner. Sedan dess är det – åtminstone i rikspolitisk debatt och från mer etablerat politiskt håll – tyst i frågan om fler och mindre kommuner.¹⁰

Ungefär samtidigt som Lundgren lade sin motion började en opinion för att slå samman kommuner hitta allt högre upp på den politiska dagordningen. Detta blev markerat i samband med Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) arbete där utredningens slutbetänkande, liksom ett par av utredningens underlagsrapporter, berörde förslaget (Sundström & Tingvall 2006; Håggroth 2005). Från omkring 2012 började det sjuda ytterligare i frågan, även i dagspolitisk debatt. Dåvarande Folkpartiets partisekreterare lade en motion om att utreda förutsättningar för en ny kommunsammanslaggningsreform och samma höst argumenterade en moderat riksdagsledamot på ett liknande sätt i en annan motion. År 2013 lade dessutom två moderata riksdagsledamöter en motion om att utreda förutsättningarna för att göra det enklare att slå samman kommuner på frivillig basis.

9. Det har också funnits försök till att slå samman kommuner, och det främst under 2000-talet. År 2004 var tanken att Bräcke och Ragunda skulle gå ihop, men kommuninvånarna röstade nej till det förslaget. År 2009 ville de flesta politiker i Borgholm och Mörbylånga slå samman kommunerna, men även i detta fall satte en folkomröstning stopp för planerna. Man gjorde ett nytt försök 2019, med samma resultat. Samma erfarenhet gjordes i Bengtsfors 2014 där medborgarna fick ta ställning till att gå upp i den tänkta »Dalslandskommunen«.
10. Med det sagt, här och var i landet har dyker dock frågan fortfarande upp på vissa kommuners dagordningar. I skrivande stund finns en kampanj för Kolmårdens utträde ur Norrköpings kommun. Frågan lever i Nynäshamn där det lokala partiet Sorundanet driver frågan om delning. I Botkyrka folkomröstades det om Tullinges utbrytning 2014. 2019 bildades en arbetsgrupp i Ludvika 2019 för att driva kommundelningsfrågan. Inför valet 2018 drev Romelepartiet frågan om att dela Lunds kommun. I Gislaved bildades Westbopartiet för att dela kommunen, men partiet övergav snart den hjärtefrågan. Åtminstone sedan 1999 har Drevvikenpartiet drivit frågan om att dela Huddinge kommun. Frågan om en delning av Sigtuna har då och då varit på dagordningen, på allvar senast 2013 när en namninsamling gjordes för att utreda förutsättningarna för detta.

Till detta ska läggas att flera aktörer skrev debattinlägg var man argumenterade för önskvärdheten i en sammanläggningsreform, däribland en kristdemokratisk och en moderat riksdagsledamot (Staxäng 2015; Svanström 2013), fackförbundet Jusek (Larsen & Hedberg 2013) liksom Stockholm stads finansborgarråd (Wanngård 2015). I en av Långtidsutredningens bilagor lutade dessutom utredarna mot att en sammanläggningsreform nog trots allt är det mest ändamålsenliga svaret på kommunsektorns utmaningar (LU 2015, bilaga 7, s. III–III5). Slutsatsen, att Sverige behöver större och färre kommuner, återkom i Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8).

KOMMUN- OCH STADSDELSNÄMNDER

Delvis i ett försök att dämpa missnöjet på kommun- och stadsdelsnivå efter sammanslagningarna infördes år 1980 en lag som gav kommunerna möjlighet att skapa kommunalnämnder (eller stadsdelsnämnder som de kallades i de större städerna).¹¹ Reformen var tänkt att åtgärda flera problem samtidigt. För det första, att föra besluten närmare de berörda medborgarna och därmed fördjupa demokratin och minska inomkommunala spänningar. För det andra, att vitalisera den representativa demokratin genom att få upp antalet förtroendevalda och därigenom gjuta nytt liv i partiorganisationerna. För det tredje, att sätta politikerna i försäret och stärka den politiska styrningen och ta kontrollen över vad som uppfattades vara tilltagande tjänstemannavällden i kommunsektorn. För det fjärde, att använda resurser mer effektivt liksom att minska »stuprörstänkandet«. Med det menas att politiker bättre skulle kunna samordna och få en helhetssyn på kommunens samtliga verksamhetsområden, snarare än att snävt försvara den egna facknämndens egenintresse (jfr Montin 2017; Kolam 1987).

Antalet politiker ökade i och med införandet av kommun- och stadsdelsnämnderna, och därmed uppnåddes åtminstone ett av målen med reformen: kontaktytorna mellan politiker och medborgare blev fler. I de utvärderingar som gjorts finns det dock begränsad evidens för att reformen bidrog till att stärka demokratin (t.ex. Jönsson & Solli 1995; Petersson & Söderlind 1989). De positiva utfall som observerats hänger snarare samman med att förvaltningens effektivitet ökade genom bättre samordning mellan politikområden. Medborgarnas engagemang och förtroende för det offentliga tycks dock inte ha påverkats. Kommun- och stadsdelsnämnders popularitet i kommunsektorn nådde sin kulmen under slutet av 1980-talet, då uppemot ett fyrtiotal kommuner hade infört en sådan reform. Idag har få kvar systemet. Till exempel har två av landets tre största kommuner – Malmö och Göteborg – ganska nyligen valt att avskaffa sin stadsdelsnämndsorganisation.

11. Kommun- och stadsdelsnämnder är en kommunal nämnd som istället för att ansvara för ett fack- eller sektorsområde ansvarar för ett avgränsat geografiskt område inom en kommun. Vilka ansvarsområden en sådan geografisk nämnd har (eller fick ha) varierar mellan kommuner.

Om debatten i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet i stor utsträckning handlade om att stärka demokratin, ge politikerna förutsättningar att ta kontrollen över förvaltningen och öka decentraliseringen, fick andra tongångar fäste under 1980-talets senare hälft. En perspektivförskjutning skedde i synen på hur kommuner borde styras. Runt om i världen svepte kritik fram mot en offentlig sektor som sades ha blivit alltför stor och byråkratisk, och därmed också ineffektiv. Samtidigt som en ideologisk kritik mot en omfattande offentlig sektor började få fäste, brottades den svenska staten med budgetunderskott varpå många frågor som rörde effektivisering, åtstramning och nedläggning av verksamheter decentraliserades till kommunerna.

Fram till och med 1990 fanns klara regler om hur kommunernas interna politiska organisation skulle se ut. En specifik uppsättning obligatoriska nämnder var tvungna att finnas i alla kommuner. Den rådande principen var att en traditionell hierarkisk styrningsmodell var på plats, byggd kring nämnder som politiska styrelser för väl avgränsade förvaltningssektorer. Men i och med att 1991 års kommunallag trädde i kraft fick kommunerna betydligt större frihet att själva bestämma hur de skulle bygga upp sin interna organisation och hantera sina egna specifika lokala utmaningar. Därmed öppnades dörren för nya sätt att styra. Den avgjort mest inflytelserika skolan bland de nya styrningsideal som då kom att influera kommunsektorn var vad som populärt kommit att kallas *new public management*, NPM (Hood 1991). NPM är i själva verket ett brett paraplybegrepp där det åtminstone går att skilja mellan två spår i litteraturen avseende kommuner (jfr Karlsson 2017; Hall 2012):

- › Den *managementorienterade* delen av NPM rör kommunernas interna organisering och innebär bland annat att politikerna bör hålla sig på armlängds avstånd från den vardagliga verksamheten och låta förvaltningen anamma marknadsmekanismer av typen målstyrning, beställar- och utförarmodeller och resultatenheter.
- › Den *marknadsorienterade* delen handlar om att näringslivets aktörer ska ge medborgarna ökad valfrihet genom att konkurrera med den kommunala serviceproduktionen, exempelvis inom äldreomsorg, förskola och skola etcetera.

Bland annat har Stig Montin (2017) och Christoffer Green-Pedersen (2002) konstaterat att NPM, i jämförelse med andra länder, införts på ett omfattande sätt i svensk kommunsektor. Den övergripande idén har varit att valfrihet, kundorientering och konkurrensutsättning av välfärdstjänster inte bara ska öka

12. Detta och senare avsnitt bygger delvis på den struktur Montin (2017) använder för utvecklingen av politik, demokrati och förvaltning i svenska kommuner från slutet av 1990-talet och framåt.

effektiviteten i välfärden, utan också stärka kvaliteten i den samma. Gustaf Kastberg (2005) menar dessutom att politiker som drivit på för valfrihetsreformer betraktar dem som demokratireformer genom att de ger den enskilde nya möjligheter att påverka sina livsvillkor (se även Olsson 2008).

FRÅN »GRANSKNINGSSAMHÄLLE«
TILL »TILLITSBASERAD STYRNING«?

Införandet av NPM-inspirerade reformer i Sverige, i synnerhet sådana som rör mål- och resultatstyrning, medförde ett ökat behov av uppföljning och granskning (SOU 2018:47, s. 55f). Även andra parallella trender från och med det sena 1990-talet aktualiserade behovet av att stärka inslaget av granskning, tillsyn och kontroll i kommunsektorn. För att nämna några av de mer signifikanta trenderna så har

- › fler uppgifter och verksamhetsområden lagts över på kommunerna, och omfattningen av det ansvaret har ökat (Johansson m.fl. 2018; Lemne & Strömberg 2003); staten har dessutom blivit mer aktiv i sin styrning av kommunsektorn med såväl riktade statsbidrag som mjuk styrning i form av överenskommelser, nationella samordnare och inriktningsdokument (Statskontoret 2021)
- › mellankommunala samarbeten ökat (Erlingsson m.fl. 2021a)
- › antalet kommunala bolag ökat (Erlingsson & Thomasson 2020)
- › kommuners samverkan med aktörer och organisationer utanför kommunsektorn ökat (lokalt näringsliv, civilsamhället/föreningslivet, liksom statliga myndigheter som exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, universitet och högskolor).

Dessa punkter utgör en del av en samhällsutveckling som inneburit en förskjutning från traditionella, hierarkiska styrkedjor till beslutsfattande i nätverksliknande strukturer som är mer eller mindre informella till sin karaktär. Från flera håll har kritiska frågor ställts om vad utvecklingen innebär dels för insyn, ansvarsutkrävande och inkludering av marginaliserade grupper, dels för möjligheter att nå likvärdighet i produktionen av offentliga varor och tjänster (t.ex. Elander 1999). Utvecklingen sägs också ha bidragit till ett framväxande »granskningssamhälle« (jfr Jacobsson m.fl. 2019; Montin 2017), som bland annat fått sitt uttryck i att

- › statliga myndigheter har ökat sin tillsynsverksamhet
- › domstolar i ökad utsträckning – bland annat som följd av EU-medlemskap, stärkt rättighetslagstiftning och marknadisering – sätter gränser för vad kommuner får och inte får göra

- › kommunerna själva – bland annat som konsekvens av NPM-reformer – i större utsträckning infört internkontroller i form av till exempel avvikelsehantering, IT-rutiner, HR-rutiner, upprättande av egna riktlinjer och policyer, liksom utvärdering.

13. Se: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/euinternationellt/eukommunerochregioner.401.html>.

På senare tid förefaller emellertid pendeln ha svängt. Allt fler har uppmärksammat oavsedda och negativa sidoeffekter av granskningssamhället med dess växande krav på dokumentation, kontroll, uppföljning och utvärdering. Det finns en spridd uppfattning om att mätandet, dokumenterandet och kontrollerandet gått ut över de professionellas kärnuppgifter (Lindgren 2006). Exempelvis har Anders Ekholm med flera (2017) analyserat hur mycket anställda inom välfärden lägger ned på det de kallar »direkt värdeskapande tid« – till exempel att socialsekreterare tar emot klienter endast en timme om dagen (motsvarande 13 procent av arbetstiden), eller att sjuksköterskor i hemsjukvård träffar patienter 90 minuter om dagen (motsvarande 19 procent av arbetstiden). I en ambition att styra bort från avigsidorna med granskningssamhället tillsatte regeringen 2016 en utredning kallad Tillitsdelegationen, vars arbete presenterades bland annat i huvudbetänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet* (SOU 2018:47).

EU-MEDLEMSKAPETS INVERKAN PÅ KOMMUNERNA

År 1995 blev Sverige medlem i EU. Med tiden har EU-medlemskapet fått långtgående återverkningar för verksamheten i de svenska kommunerna som följd av att Sverige har undertecknat EU:s fördrag. Det betyder att kommunerna måste beakta EU-rättsliga principer när de fattar sina beslut, direkt tillämpa EU:s regler på en del områden och, förstås, följa den svenska lagstiftning som bygger på EU:s direktiv (jfr Wenander 2019).

Detta har fått handfasta implikationer för kommunerna. När Sveriges Kommuner och Regioner undersökt hur EU påverkar svenska kommuner fann man att uppskattningsvis hälften av punkterna på kommunernas dagordningar påverkas av EU.¹³ Denna påverkan sker på åtminstone två skilda sätt: *rättslig påverkan* (EU:s styrning genom förordningar och direktiv som är direkt bindande för medlemsstaterna) och *politisk/kulturell påverkan* (den styrning som till exempel sker genom icke-bindande verktyg via yttranden och rekommendationer).

DELTAGAR- OCH DIREKTDEMOKRATISKA INSLAG

Under 1990-talet ökade intresset för olika slags deltagardemokratiska innovationer (jfr Jarl 2003). Med detta avses vanligtvis olika varianter av medborgarinflytande som sätts upp vid sidan av de formella representativa organen. Tanken är att på så vis ge medborgarna möjligheter att påverka politiken

mellan valen. Några av de större statliga demokratiutredningarna de senaste decennierna har också lutat åt det deltagardemokratiska idealet, snarare än åt det valdemokratiska, när den svenska demokratins hälsotillstånd diagnosticerats och lösningar på bekymren ordinerats (särskilt SOU 2000:1). Vi fördjupar oss i ämnet längre fram, framför allt i kapitel 5, men för att ge exempel på sådana demokratiseringsreformer av folkomröstningsinstitutet, införande av rådsorgan, medborgerlig initiativrätt i fullmäktige, e-petitioner och medborgardialoger nämns (Gilljam & Jodal 2005; Montin 1998).

14. Douglass C. North (1994) gav ett liknande budskap i sin Nobelföreläsning när han sa att institutioner inte nödvändigtvis, eller ens vanligtvis, är skapade för att vara samhällslydande eller effektiva. Snarare, menade han, är institutioner skapade för att tjäna de intressen som har starkast förhandlingskraft vid en given tidpunkt.

Historiens avtryck på dagens institutioner

Inom den institutionella teoribildningen finns en tradition som kallas evolutionär institutionell teori. Mekanismer associerade med »den spontana ordningen« och »den osynliga handen« spelar där en framträdande roll. Förenklat säger traditionen att när omvärldsförhållandena ändras, anpassas politiska institutioner till rådande samhällsbehov (jfr Knight 1992).

Kritiken mot denna syn på institutionell förändring är numera omfattande. Inom det så kallade sociala konfliktperspektivet på institutioners uppkomst och fortlevnad (t.ex. Acemoglu m.fl. 2004; Knight 1992), anses förändring av politikens spelregler vara långt ifrån rationell och friktionsfri. Tvärtom betonas där att institutioner som tillkommit vid en viss tidpunkt (och för ett visst ändamål) ofta kan överleva sina ursprungliga syften decennium efter decennium, så länge de fortsatt gynnar de aktörer som har kontroll över spelreglernas utformning (jfr Santesson-Wilson 2009). Snarare än att vara ändamålsenliga kännetecknas därför institutioner i stället av att vara suboptimala, givet de förhållanden som råder vid en given tidpunkt.¹⁴

Detta sätt att betrakta institutioner utgör en relief för de analyser som vi ger oss i kast med i denna rapport. När det kommer till de institutioner som reglerar kommunerna finns det några vad vi tentativt kallar »institutionella anakronismer«. Med det sociala konfliktperspektivet i bakhuvudet vill vi rikta uppmärksamhet mot fem institutionella förhållanden, som fortfarande gör avtryck på demokratiarbetet i kommunsektorn.

SAMLINGSSTYRET KONTRA ANDRA DEMOKRATIMODELLER

När de moderna kommunerna växte fram under 1800-talet fanns ofta konsensus med som ett ideal, även om det dröjde en bit in på 1900-talet innan samlingsstyret kodifierades i lag. Det hänger bland annat ihop med att då de moderna kommunerna föddes, var de små och hade få uppgifter, de fördaterade

partiernas genombrott, samt sågs i regel som tämligen opolitiska organisationer. Kjell Östberg (1996) går så långt som att säga att kommunpolitiken på 1800-talet både präglades av samförstånd och bidrog till den svenska samförståndsandan. Agne Gustafsson (1996, s. 223) argumenterar till och med för att samförstånd, kompromissvilja och praktiska lösningar var »naturliga« inlag fram till mitten av 1960-talet.

De jure har samlingsstyret varit kodifierat och gällt även efter det att övergången till representativ demokrati fullbordats. Enligt kommunallagens bestämmelser gäller alltså fortfarande det traditionella samlingsstyret i våra kommuner. Detta anses bland annat kunna leda till att alla partier ges tillfälle att påverka politikens utformning samt bidra till förtroendefulla, sakliga och konstruktiva diskussioner. Anhängarna av modellen menar att systemet därmed kan ge upphov till lösningar som de flesta parter kan stå ut med.

Med det sagt, redan 1966 motionerade Ingvar Carlsson (S) om att införa kommunal parlamentarism där systemet i riksdagen skulle avspeglas i kommunerna, med en ansvarig kommunal regering och en kommunal opposition. Vidare ställde sig 1975 års kommunutredning frågande till hur väl samlingsstyret egentligen var anpassat till den tidens förhållanden. Frågan ställdes mot bakgrund av en genomgripande partipolitiserings¹⁵ av kommunerna efter sammanläggningarna, samt av att så kallade majoritetsmarkeringar började bli vanliga redan då. Med det senare avses att kommunstyrelsens ordförande liksom nämndordförande allt oftare kom att utses av fullmäktiges majoritet – förr hade det alls inte tillhört ovanligheterna att representanter för minoritetspartierna kunde bli ordförande (Strömberg & Westerståhl 1983, s. 286ff).

Att kommunpolitiken partipolitiserats ännu mera under de dryga 40 år som gått sedan dess, att kommunerna också fått betydligt mer fragmenterade partisystem, liksom att åsiktsskillnaderna mellan partierna har ökat, gör att det inte alls är orimligt att fråga sig hur väl anpassat kommunallagens samlingsstyre är till dagens förhållanden. Till detta kommer att modellen för samlingsstyre kompletterats (eller utmanats, beroende på tolkning) av deltagar- och direktdemokratiska inslag liksom marknadsstyrningsmodeller. Ämnet diskuteras utförligare i kapitel 4, 5 och 7.

NÄMNDERNA

Under lång tid efter kommunreformen 1862 var de flesta svenska kommuner små och förvaltningarna minimala. På många håll utgjordes förvaltningen av de förtroendevalda, och det var först under 1900-talets mitt som förvaltningarna expanderade som följd av välfärdsreformer och kommunsammanläggningar. 1945 års Kommunalindelningsskommitté (SOU 1945:38) konstaterade att kommunerna fram till dess hade varit ett praktiskt och billigt lokalförvaltningssystem

15. Att en genomgripande partipolitiserings ägt rum i kommunerna så långt tillbaka som under 1960- och 1970-talen bekräftades av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar, där man exempelvis såg att fullmäktigedebatterna blev intensivare, antalet reservationer ökade och interpellationerna blev allt fler (t.ex. Gustafsson 1996; Gidlund 1983a).

jämfört med staten. Genom att medborgarna själva användes i förvaltningen (som förtroendevalda) tillgodogjorde sig samhället deras praktiska erfarenheter liksom deras stora kunskap om och intresse för den egna bygden – dessutom till en mycket ringa kostnad. Utredningen ansåg att kommunerna utan större extra kostnader och dessutom med god lokal anpassning stegvis hade kunnat ta hand om nya och vidgade uppgifter. Kommittén (SOU 1945:38) sammanfattade: »Vilka möjligheter till fri och sund utveckling ett sådant system innebär i jämförelse med ett uppifrån i detalj dikterat reglerat och kringskuret statsförvaltningssystem ligger i öppen dag« (såsom refererad och analyserad av Andersson 1973).

Under 1950- och 1960-talen fanns möjligheten att ompröva det lämpliga i att lägga förvaltningsuppgifter under nämnders kontroll. I takt med att en kommunal förvaltning byggdes upp var det inte längre en fråga om att de förtroendevalda behövdes för att utföra själva förvaltningsuppgifterna. Men trots detta utgör nämndorganisationerna alltjämt en central del av den kommunala politiska organisationen. I kommunallagens mening utgör nämnderna förvaltningsmyndigheter som ibland hanterar individärenden. Fram till och med 1991 fanns reglerat att ett antal nämnder var obligatoriska i alla kommuner, medan ytterligare andra var frivilliga. Sedan 1991 års kommunallag har kommunerna fått möjlighet att i stor utsträckning själva bestämma över sin politiska organisation. Det har bland annat lett till att antalet nämnder har minskat, att man slagit samman smala sektorsnämnder till breda, och i en del fall har man (nästan) avskaffat sektorsnämnderna helt och hållet (Karlsson m.fl. 2009). Trots dessa förändringar utgör ändå politiker med indirekt valda uppdrag i nämnder och styrelse fortfarande en väsentligt större grupp än de folkvalda fullmäktigeledamöterna. Implikationerna av nämndorganisationen och de minskande antalet uppdrag i sådana organ återkommer vi till i kapitel 6 och 7.

POLITIKERNA, DE KOMMUNANSTÄLLDA OCH KOMMUNALLAGEN

I det här kapitlet har vi uppmärksammat de stora förändringar som ägt rum i kommunsektorn när nuläge jämförs med dåtid. Sverige har gått från att år 1950 ha cirka 200 000 kommunpolitiker (och 7 miljoner invånare) till att idag ha knappt 36 000 (och 10,4 miljoner invånare) – från cirka 1 politiker per 35 invånare till 1 per 300. De kommunala förvaltningarna präglades före kommunsammanslagningarna av lekmanestyre då förtroendevalda ansvarade för alla steg i policyprocessen – inklusive verkställigheten. Kombinationen av att kommuner lagts samman och att fler och tyngre uppgifter ålagts kommunerna, har gjort att vi i Sverige har fått omfattande och professionaliserade kommunförvaltningar sedan dess. År 1960 fanns cirka

60 000 kommunanställda, att jämföra med dagens omkring 875 000.

I 2015 års Kommunallagsutredning antyds att det nog inte är ändamålsenligt att kommunallagen inte fullt ut anpassats till övergången från minimala lekmannaförvaltningar till omfattande och professionella organisationer. Den frågan är intimt knuten till Olof Petersson med fleras (1997) viktiga konstaterande: idag äger merparten av svensk offentlig verksamhet rum i kommunerna. Och eftersom offentlig makt ska utövas under lagarna blir kvaliteten på den svenska rättsstaten i stor utsträckning beroende av hur kommunerna uppträder i rättsliga avseenden. Observationen knyter därmed an till frågor om opartiskhet och rättssäkerhet på kommunnivå, och därigenom också till arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän, om maktindelning och regleringen av kommunernas centrala roll som viktig arbetsgivare. Sammantaget väcker utvecklingen från lekmannaförvaltning till omfattande och professionaliserade förvaltningar den grundläggande frågan om hur väl kommunallagen – trots att den reviderats både 1991 och 2017 – anpassats till den genomgripande och viktiga roll som kommunerna numera har i svensk samhällsorganisation. Detta diskuteras utförligare i kapitel 8.

DEN GEMENSAMMA VALDAGEN

När Lars Davidsson (2007) kartlade valsystemen i 25 länder stack Sverige ut: det var det enda landet av alla de mogna demokratier som granskades som hade gemensam valdag.¹⁶ Sverige är därmed tämligen unikt i ett internationellt perspektiv. Att gemensam valdag infördes var en del av det författningpolitiska paket av reformer som ägde rum från och med slutet av 1960-talet. Från 1970 års val började kommunvalen hållas samtidigt som riksdags- och landstingsfullmäktigevalen.

Bakgrunden var att särskilt Socialdemokraterna ville behålla det man kallade det »kommunala sambandet« mellan riks- och kommunpolitiken. Deras önskan var att kommunvalen skulle ha ett fortsatt samband med, och påverkan på, riksdagsvalen även efter det att tvåkammarriksdagen hade avskaffats (det vill säga enkammarriksdagen införts). Under tvåkammerssystemet utsågs nämligen den första kammarens ledamöter indirekt av landstingen och vissa större städer. Därigenom hade kommunvalen en viss påverkan på rikspolitiken före enkammarriksdagens införande, men riskerade alltså att mista denna påverkan efter införandet.

En gemensam valdag, sades det, skulle säkra att partierna kontinuerligt tvingades beakta kommunernas och landstingens problem. Gemensam valdag skulle även understryka att riks- och kommunalpolitik utgör delar av samma problemkomplex som är beroende av beslut på såväl nationell som lokal nivå, om man ska kunna nå heltäckande lösningar på

16. Kriterierna för urvalet var att länderna skulle ha hög ekonomisk och social utveckling och hade en obruten tradition av fria val och flerpartisystem sedan andra världskriget.

övergripande samhällsproblem (SOU 2007:93). Det är emellertid ur vårt perspektiv berättigat att åtminstone väcka frågan hur väl anpassad den gemensamma valdagen är till dagens förhållanden. Detta gäller i synnerhet i ljuset av att kommunerna i stigande grad blivit partipolitiserade, där lokala frågor har potential att bli brännheta för väljarkåren, samt att frågan om att väljarna ska ha goda förutsättningar till genuint lokalt ansvarsutkrävande har blivit alltmer angelägen. Detta diskuteras utförligare i kapitel 5 och 7.

GENUIN SJÄLVSTYRELSE ELLER STATENS LOKALA FÖRVALTNINGSORGAN?

Enligt många ska den moderna kommunen betraktas som en 1800-talsinnovation som uppstod i samband med liberalismens genombrott. Självstyrelsen var nära associerad med liberala ideal, som frihet, medborgarskap och kollektivt ansvarstagande. Förhoppningar knöts till att den från kyrkan skilda kommunen kunde bli en medborgarpolitisk arena för demokratisk skolning. När medborgarna deltog i lokalsamhällets gemensamma beslutsfattande skulle de utbildas i en känsla för det allmännyttiga, och i vilka rättigheter och skyldigheter de hade (jfr Andréén 2007). Ett sådant sätt att argumentera indikerar en närmast oupplöslig koppling mellan självstyrelsens värden och demokratin.

Emellertid markerar kommunsammanläggningarna en ny och delvis annan syn på både kommunen och självstyrelsen. Som Urban Strandberg (1998) har konstaterat, innebar framför allt den senare delen av Kommunblocksreformen – efter det att Socialdemokraterna fick egen majoritet i båda kamrarna år 1968 – att statsmakten i första hand såg kommunerna som lokala förvaltningsorgan för att verkställa statens reformpolitik. De borgerliga partierna såg dem i större utsträckning som självstyrande enheter enligt klassisk liberal idétradition och argumenterade för att en vital demokrati förutsatte kommunal självstyrelse.

Här ser vi både en spänning och en ambivalens i synen på kommunen som en genuint självstyrande enhet, och synen på kommunen som förvaltningsorgan för att genomföra statens politik. En av Strandbergs (1998) slutsatser är att också de borgerliga partierna – särskilt dåvarande Folkpartiet liksom Moderaterna (men i mindre utsträckning Centerpartiet och Kristdemokraterna) – kommit att ansluta sig till den socialdemokratiska synen på kommunerna och självstyrelse.

Med det sagt är emellertid frågan om självstyrelse kontra »välfärdsstatens förlängda arm« i allra högsta grad levande. Det finns en samstämmighet bland expertis att den svenska kommunala självstyrelsen har en svag konstitutionell grund (t.ex. Bull & Sterzel 2019, s. 313; Nergelius 2006, s. 89f; Petersson 2005, s. 170). Eftersom regeringsformen anger att självstyrelsens utformning ska fastställas genom vanlig lag får

självstyrelsen ett slags gummibandskaraktär. Grundlagen ger riksdagen möjlighet att med enkel majoritet kunna både inskränka och utöka kommunernas befogenhetsfär efter sina egna behov (Nergelius 2006; Petersson 2001/2002; Wetterberg 2000, s. 251f). Som Olof Petersson (2005, s. 176) skriver:

Regeringens strävan att bibehålla en öppen och flexibel upp-
giftsfördelning mellan staten och kommunerna vägleds av en
önskan att styra välfärdsstaten genom decentralisering. Det
är i praktiken kommuner och landsting som sköter de tunga
delarna av vård, skola och omsorg. Genom att avhända sig
detaljansvaret kan staten därigenom ägna sig åt övergripande
styrning och en allmän övervakning av riktlinjernas efterlevnad
[...] *Men frivillig decentralisering kan i praktiken vändas till des
ovälkomna motsats, påtvingad centralisering* (vår kursivering).

Detta förhållande har skapat återkommande slitningar mellan stat och kommun. Konflikterna emellan dem blev många och hårda under 1990-talet. Kommunernas missnöje med statens bristande respekt för självstyrelsen tog bland annat sitt uttryck i klagomål mot förslaget om skattestopp, och mot utformningen av det kommunala utjämningsystemet, liksom att kommunerna inte ansåg att staten följde finansieringsprincipen. Under 00-talet manifesterades denna spänning tydligt med att Kommunförbundets och Landstingsförbundets respektive ordförande år 2006 skrev en debattartikel med en vädjan till den då ny tillsatta regeringen att inte inskränka den lokala självstyrelsen, att undvika detaljreglering och respektera finansieringsprincipen samt att lokala politiker – och inte statliga tjänstemän – måste få fatta de kommunpolitiskt viktigaste besluten (Reepalu m.fl. 2006). Relevansen i frågan om både självstyrelsens innebörd och grundlagsskydd underströks också av att frågan utreddes både på 1990- och 00-talet (SOU 2007:93; SOU 1996:129). Den nu dagsaktuella debatten om statens tilltagande styrning av kommunerna samt krav på att förstatliga delar av kommunens ansvar visar att spänningen i frågan om självstyrelsen i allra högsta grad lever. Denna fråga återkommer vi till i slutsatserna i rapportens avslutande kapitel.

3. Kommunernas skilda förutsättningar

SVENSKA OCH ÖVRIGA nordiska kommuner avviker i flera betydelsefulla avseenden från hur det vanligen ser ut i kommunsektorer i andra delar av världen. Inte minst gäller detta i fråga om hur många och hur tunga uppgifter kommunerna har, hur stor andel av de offentliga utgifterna de står för samt hur många anställda de har (Lidström & Madell 2018; Ladner m.fl. 2016). Med den grundlagsfästa självstyrelsen är det rimligt att förvänta sig att dessa uppgifter hanteras på olika sätt i olika svenska kommuner. Men den variation som självstyrelsen möjliggör är något som då och då väcker kritik. Kritiken grundas i en ambition att uppnå nationell likvärdighet. I kölvattnet på den kommer inte sällan angrepp på kommunerna och krav på ökad reglering, stramare statlig styrning och till och med förstatligande av viss kommunal verksamhet.

Med det sagt går det inte att komma ifrån att Sveriges kommuner har väsentligt skilda förutsättningar för att förverkliga den lokala demokratin och för att bedriva sin verksamhet. I det här kapitlet beskriver vi den variationen utifrån geografi, demografi och ekonomi. De utmaningar som kommunerna står inför kan vara av vitt skilda slag: vissa är små och krympande, medan andra är stora och växande. Detta skapar inte bara olika problem att hantera, utan även olika möjligheter att lösa dem. Till den bilden ska läggas att både i riket som helhet, liksom inom enskilda kommuner, har utvecklingen gått mot alltmer centralisering. Sammantaget gör detta att förutsättningarna att leverera likvärdig service, men också för att bedriva lokalt demokratiarbete, varierar mellan olika delar av landet. Genom att identifiera och beskriva sådana skillnader vill vi understryka ett grundläggande argument: man riskerar att göra ett felslut om man tror att *samtliga* 290 kommuner står inför samma slags utmaningar och har samma förutsättningar att möta dem.

Krympande och växande kommuner

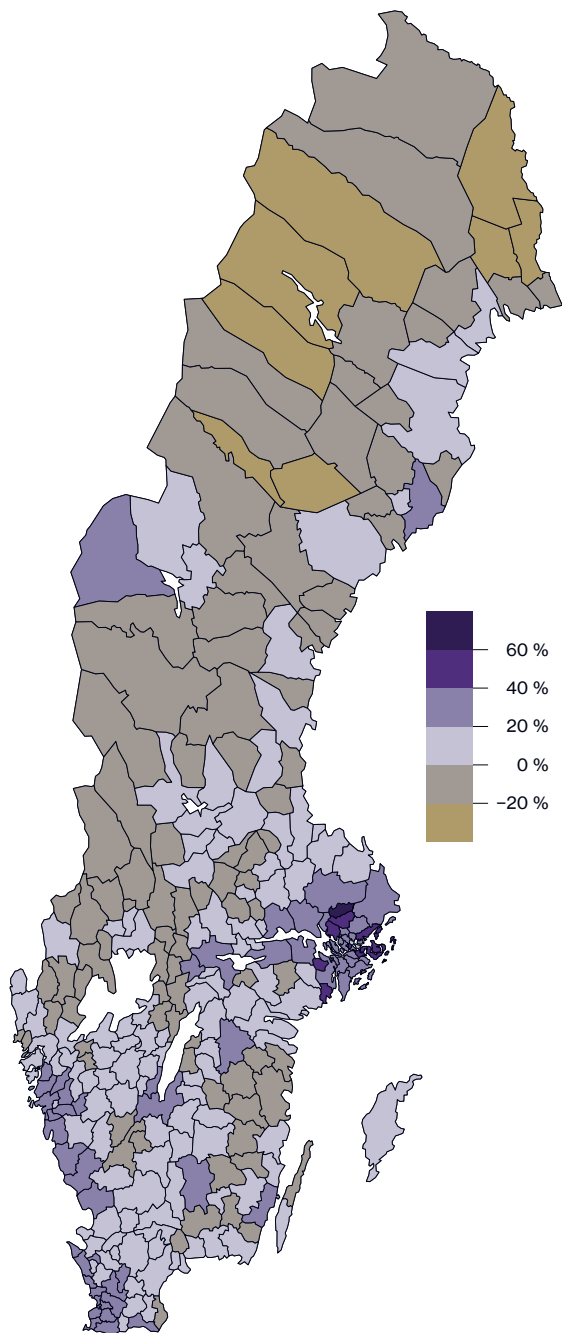
Även om alla kommuner sedan 1971 lyder under samma lagstiftning och har samma uppgifter, står de kapacitetsmässigt inte likvärdigt rustade för att utföra de uppgifter som staten ålagt dem. Särskilt krävande är det för de kommuner som måste klara av dessa uppgifter samtidigt som de har en liten och krympande befolkning. Detta är förvisso ingen ny företeelse. Även om ambitionen med Kommunblocksreformen, som nämndes i kapitel 2, var att ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare, fanns det direkt efter reformen likväl 33 kommuner som inte nådde upp till den gränsen. Huvuddelen av dessa 33 kommuner har sedan dess krympt i invånarantal och är idag ännu mindre. Visserligen har några få av dem vuxit och har nu fler än 8 000 invånare, men samtidigt har andra kommuner fallit under den gränsen. Sammantaget gör det att det i slutet av 2021 fanns 47 kommuner med färre än 8 000 invånare.

Befolkningsutvecklingen varierar kraftigt mellan kommunerna. Sedan år 2000 har 190 kommuner sett sitt invånarantal stiga (se figur 3.1). För en del kommuner har ökningen varit kraftig: i 69 kommuner har befolkningen ökat med över 20 procent. Befolkningsökningen återfinns framför allt i större städer och intilliggande kommuner. Med en sådan ökning kommer behov av bostadsbyggande, vägar och utbyggnad av exempelvis förskolor och skolor. Omvänt har 100 kommuner sett sitt invånarantal sjunka under samma tidsperiod. För vissa har nedgången varit betydande. I åtta kommuner har befolkningen minskat med mer än 20 procent.

Den beskrivna befolkningsförändringen har förstärkt redan tidigare stora skillnader mellan kommuner. De allra minsta kommunerna – Bjurholm, Sorsele och Dorotea – har idag färre än 2 500 invånare. Detta kan jämföras med landets tre största kommuner, där Stockholm (i slutet av 2021) har 979 000, Göteborg 588 000 och Malmö 352 000 invånare. Trots att Stockholms befolkning är mer än 400 gånger så stor som Bjurholms är tanken att båda kommunerna ska erbjuda sina invånare ungefär samma service med ungefär samma kvalitet.

Som också det framgår av figur 3.1 varierar även kommuner väsentligt vad gäller den geografiska storleken. Kiruna är med sina omkring 20 000 kvadratkilometer Sveriges största kommun. Detta motsvarar ungefär den sammanlagda storleken av Skåne, Blekinge och Halland. Kontrasten blir enorm när Kiruna jämförs med landets minsta kommun, Sundbyberg, som endast omfattar nio kvadratkilometer. Många ytmässigt stora kommuner ligger i Norrlands inland. Många av dessa kommuner har inte bara en minskande befolkning – deras invånare är dessutom spridda över stora geografiska ytor. Generellt är det inte så att ytmässigt stora kommuner har många invånare. Sambandet mellan geografisk och befolkningsmässig storlek

Figur 3.1 Procentuell förändring av folkmängd efter kommun, 2000–2021.



Källa: SCB.

är istället negativt, om än svagt. Kommuner som är stora till ytan, i synnerhet de med få invånare, har stora utmaningar i att upprätthålla en fungerande infrastruktur och kommunikationer mellan kommundelarna, till exempel inom hemtjänst samt avseende skolskjutsar och snöröjning.

SKILLNADER MELLAN KOMMUNGRUPPER

Man kan också jämföra Sveriges kommuner genom att gruppera dem efter deras förutsättningar. Det kan göras på olika sätt. Vi har här valt att utgå ifrån en indelning som tagits fram av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys (2014). Indelningen utarbetades ursprungligen inom ramen för ett regeringsuppdrag med syfte att ta fram bättre regional- och landsbygdsstatistik och den uppdaterades 2021 (Tillväxtanalys 2021).

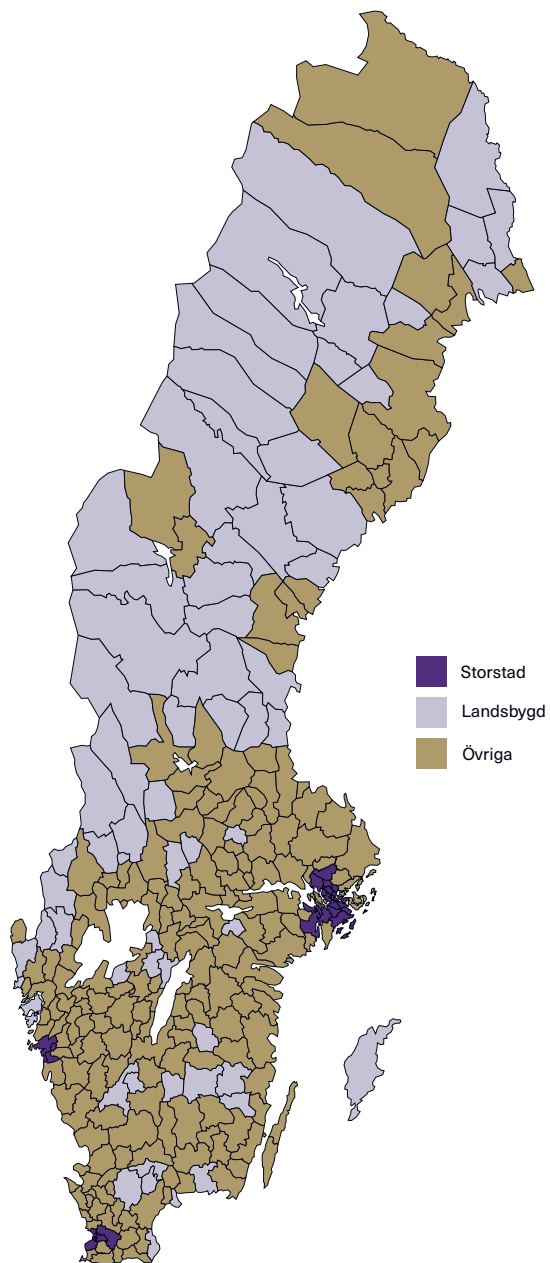
Indelningen består av sex kommuntyper, men dessa sex kan även slås samman till en grundindelning som består av tre kategorier: storstadskommuner, landsbygdskommuner och övriga kommuner. Vi har utgått från den grova indelningen, men med justeringen att vi har fört landsbygdskommuner som ligger nära en större stad till kategorin övriga. Detta gör vi då den kommuntypen, till skillnad från andra landsbygdskommuner, har haft en positiv befolkningsutveckling de senaste årtiondena (jfr Erlingsson m.fl. 2021c).

Kategorin landsbygdskommuner består därmed av »glesa« och »mycket glesa« landsbygdskommuner. Kategorin inkluderar 68 kommuner, där mer än hälften av befolkningen bor i rurala områden och mer än hälften har över 45 minuters resväg till en tätort om 50 000 personer eller fler. I kategorin storstadskommuner ingår 26 kommuner: de tre storstadskommunerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) och deras intilliggande kommuner. Återstående 196 kommuner hamnar i övriga-kategorin. I figur 3.2 illustreras hur kommunerna i dessa tre kategorier fördelar sig över Sveriges geografi.

År 2021 fördelade sig befolkningen efter dessa tre kategorier enligt följande: 32 procent bor i storstadsområden, 8 procent i landsbygdskommuner och 59 procent i vår övriga-kategori. Över tid har fördelningen mellan dessa områden förändrats (se figur 3.3). Jämfört med för 20 år sedan har befolkningen i storstadsområden ökat med 31 procent, medan den har minskat med 4 procent på landsbygden. I övriga områden har den ökat med 15 procent. Detta gör att andelen av den svenska befolkningen som bor i storstadskommuner har ökat de senaste årtiondena, samtidigt som andelen som bor i de övriga två kategorierna har minskat, framför allt i landsbygdskommuner.

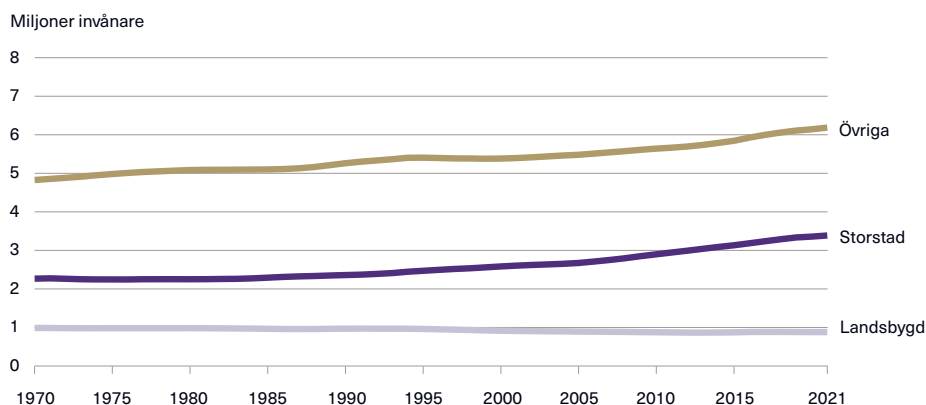
Det finns förstås även variation *inom* de respektive kommunkategorierna. I figur 3.4 illustreras befolkningsförändringen 2000–2021 i landets samtliga 290 kommuner uppdelad efter våra tre kommungrupper. Av de 68 kommuner som räknas till vår landsbygdskategori har 51 färre invånare idag

Figur 3.2 Indelning av Sveriges kommuner i tre grupper.



Kommentar: Indelningen baseras på Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

Figur 3.3 Förändring i folkmängd efter kommungrupp, 1970–2021.



Källa: SCB.

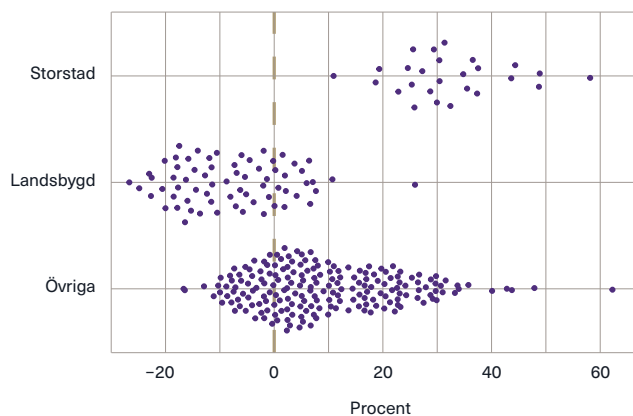
Kommentar: Baseras på indelning från Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

jämfört med år 2000. Mest har befolkningen minskat i Dorotea och Övertorneå. Dessa kommuner har tappat ungefär var fjärde invånare sedan år 2000. Det finns dock landsbygdskommuner som har haft en befolkningstillväxt. Framför allt gäller det Åre kommun, där befolkningen ökade med hela 26 procent under tidsperioden.

Ingen i kategorin storstadskommuner har upplevt en befolkningsminskning sedan år 2000. Faktum är att befolkningen inte har ökat med mindre än 10 procent i någon av dessa kommuner under tidsperioden. Allra störst är ökningen i Sundbyberg – hela 58 procent. Genom att ställa landsbygd mot storstad jämför vi därmed i huvudsak större, växande kommuner med mindre, krympande kommuner.

Av de 196 kommuner som faller in under kategorin övriga har befolkningen minskat i 49. I de övriga 147 kommunerna som hör till kategorin har befolkningen ökat. Allra mest gäller det kommuner som ligger förhållandevis nära stora städer, såsom Knivsta, Värmdö och Trosa (där ökningen uppgår till 62, 48 respektive 44 procent).

Figur 3.4 Förändring i folkmängd efter kommun och kommungrupp, 2000–2021, procent.



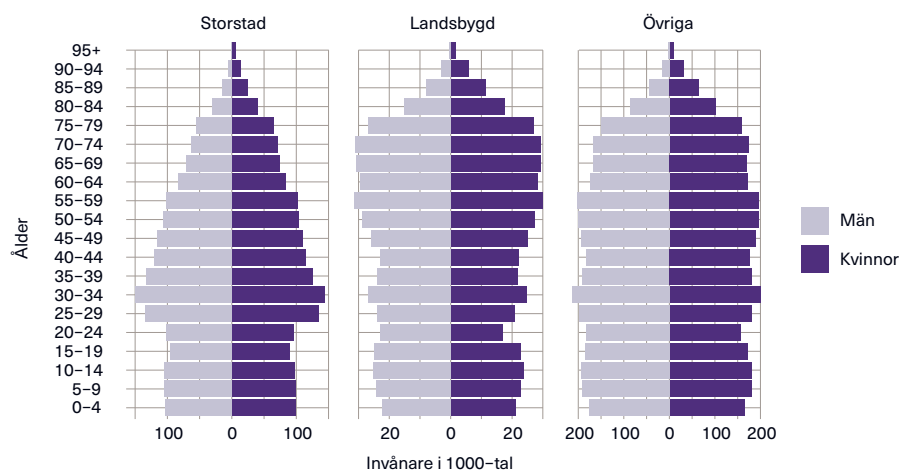
Källa: SCB.

Kommentar: Varje punkt motsvarar en kommun. Indelning av kommungrupper kommer från Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glesta och mycket glesta landsbygdskommuner.

OLIKA DEMOGRAFISK STRUKTUR

Flyttmönster och befolkningsutveckling i storstad och på landsbygd har haft en inverkan på den demografiska strukturen i dessa olika områden. Som visas i figur 3.5 utgör 25–40-åringarna, en grupp som är i arbetsför och barnalstrande ålder, en stor del av befolkningen i storstadskommunerna. På landsbygden utgör samma grupp däremot en betydligt mindre del. Där är det istället en jämförelsevis stor del av befolkningen som är 65 år och äldre. Det innebär att kostnaderna för äldreomsorg lägger en relativt sett större och växande börda på landsbygdens kommuner, samtidigt som de har en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder att ta in skatt från för att finansiera detta. Dessutom pekar den nuvarande befolkningssammansättningen på att situationen kommer att förvärras för landsbygdskommunerna om inte utvecklingen förändras drastiskt: fler dör än vad det är som föds. Att vända befolkningsutvecklingen med sådan demografi får betraktas som en mycket svår uppgift. Som Jan Amcoff (2015) har konstaterat vilar landsbygdens befolkningsminskning därmed på en stabil grund.

Figur 3.5 Befolkningen efter kön och ålder i olika kommuntyper, 2021.



Källa: SCB.

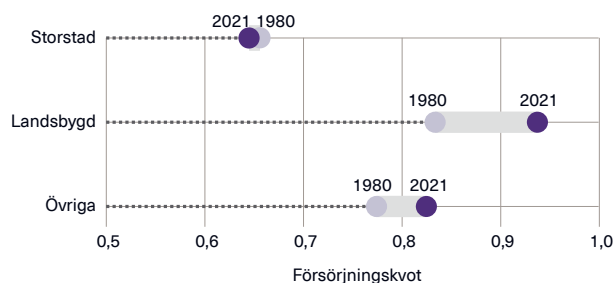
Kommentar: Baseras på indelning från Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glea och mycket glea landsbygdskommuner.

Kommunernas ålderssammansättning har stor betydelse för den kommunala verksamheten. Barn och ungdomar respektive äldre är målgrupper i kommunernas största verksamheter: barnomsorg, grundskola, gymnasium och äldreomsorg. Även små ökningarna av någon av dessa målgrupper kan sätta förvaltningsorganisationer på svåra prov. Hit hör också att en kommun med en stor andel individer i arbetsför ålder får in mer skatteintäkter än en kommun med relativt sett många barn och pensionärer.

Ett sätt att illustrera detta är att beräkna en försörjningskvot. Med det avser vi antalet personer som antingen är under 20 år eller över 64 år delat med antalet personer som är 20-64 år. Om den kvoten är 1 innebär det att varje person i arbetsför ålder har ytterligare en person att försörja, antingen någon ung eller någon äldre person.

Med samma indelning av kommuner i tre kategorier som presenterades ovan, är det uppenbart att den kvoten är betydligt högre i de avlägsna landsbygdskommunerna än i storstadskommunerna – 0,94 jämfört med 0,64 (se figur 3.6). Dessutom har den kvoten ökat kraftigt i landsbygdskommu-

Figur 3.6 Försörjningskvot efter kommungrupp, 1980 och 2021.



Källa: SCB.

Kommentar: Baseras på indelning från Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glesta och mycket glesta landsbygdskommuner.

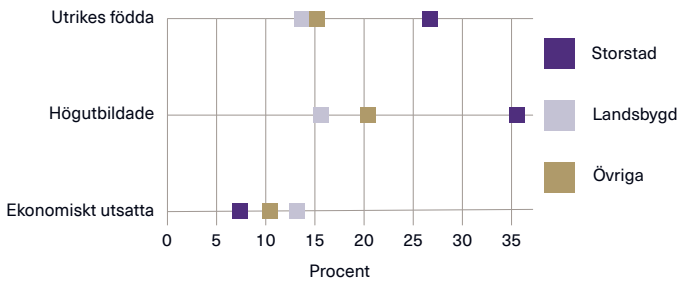
nera jämfört med hur det såg ut 1980, medan den har blivit något lägre i storstadskommunerna. Med andra ord är det fler som ska försörjas av färre i landsbygdskommunerna. I detta avseende har skillnaden mellan landsbygd och storstad vuxit markant över tid.

Med minskande befolkning följer inte bara minskande underlag för olika sorters kommunal service, utan även mindre resurser. Minskande befolkning och mindre resurser brukar vanligtvis implicera besparingar och nedläggning av verksamheter som saknar tillräckligt brukarunderlag. Nedläggningar är beslut som sällan uppskattas av medborgarna. Dessutom tillkommer svårigheter att rekrytera personer med rätt kompetens för att få verksamheterna att fungera i dessa kommuner. Som vi underströk ovan är det dock svårt för kommuner att vända en trend med minskande befolkning. Tidigare utflyttning har satt sitt avtryck i form av en åldersfördelning där en liten del av befolkningen är i barnafödande åldrar. På många håll krävs därför en stor inflyttning för att på sikt ens kunna bibehålla dagens invånarantal.

OLIKA DEMOGRAFISKA SAMMANSÄTTNINGAR

Befolkningen skiljer sig mellan kommuner på många andra sätt än de rent åldersmässiga. I figur 3.7 presenteras den genomsnittliga andelen utrikes födda, högutbildade samt ekonomiskt utsatta för de kommuner som ingår i våra tre kommungrupper. Som framgår av figuren är andelen utrikes

Figur 3.7 Andel som tillhör olika sociala grupper, efter kommungrupp.



Källa: SCB.

Kommentar: Andelarna avser genomsnitt för de kommuner som ingår i respektive kommungrupp. Grupperna baseras på en indelning från Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd endast innefattar glea och mycket glea landsbygdskommuner. Andel utrikes födda avser år 2021. Med högutbildade avses andel av personer 25–64 år som har minst 3-årig eftergymnasial utbildning år 2020. Med ekonomiskt utsatta avses andel i befolkningen 2019 med varaktigt låg ekonomisk standard, det vill säga personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga under året samt under två av de tre föregående åren. Definitionen som används är densamma som Eurostat tillämpar för beräkning av *persistent at risk of poverty*.

födda betydligt större i storstadskommuner (27 procent) än i landsbygdskommuner (14 procent) och övriga kommuner (15 procent). Skillnaden är ännu större när det gäller andelen högutbildade (andel av befolkningen 25–64 år som har minst 3 års eftergymnasial utbildning). I genomsnitt är den andelen 35 procent i storstadskommuner, att jämföra med 16 procent i landsbygdskommuner och 20 procent i övriga kommuner.

Ekonomisk utsatthet kan definieras på olika sätt. Här har vi valt det mått som SCB och Eurostat använder, vilket avser personer som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga för det året, samt för två av de tre föregående åren. Med ekonomiskt utsatta personer avses med andra ord personer som har en relativt sett mycket låg inkomst och som också haft det under en längre tid. I genomsnitt bland storstadskommunerna faller 7 procent in under den definitionen av ekonomisk utsatthet för år 2019. Det är en något mindre andel än i landsbygdskommuner och övriga kommuner, 14 respektive 10 procent.

Sammantaget innebär detta att storstadskommuner har en större andel utrikes födda personer att integrera än andra kommuner. Samtidigt har de en mindre andel ekonomiskt utsatta personer, av vilka en del kan förmodas behöva stöd. I storstadskommunerna finns även en jämförelsevis större andel högutbildade personer, vilket kan underlätta rekrytering och ha positiv inverkan på skatteunderlaget.

Kommunernas verksamhet

I den svenska välfärdsmodellen ansvarar kommunerna för grundläggande områden, såsom barnsomsorg, skola, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. I internationell jämförelse förvaltar svenska kommuner en mycket stor andel av de offentliga utgifterna. För att utföra dessa uppgifter finns omkring 875 000 kommunanställda personer, också det i internationell jämförelse en mycket hög siffra som andel av samtliga offentligtanställda (jfr Lidström & Madell 2018). Det gör att de svenska kommunerna också utgör stora och viktiga arbetsgivare, och i många kommuner är det kommunen själv som är den största arbetsgivaren. Till det kommer alla som arbetar i olika privata verksamheter som finansieras via kommunerna.

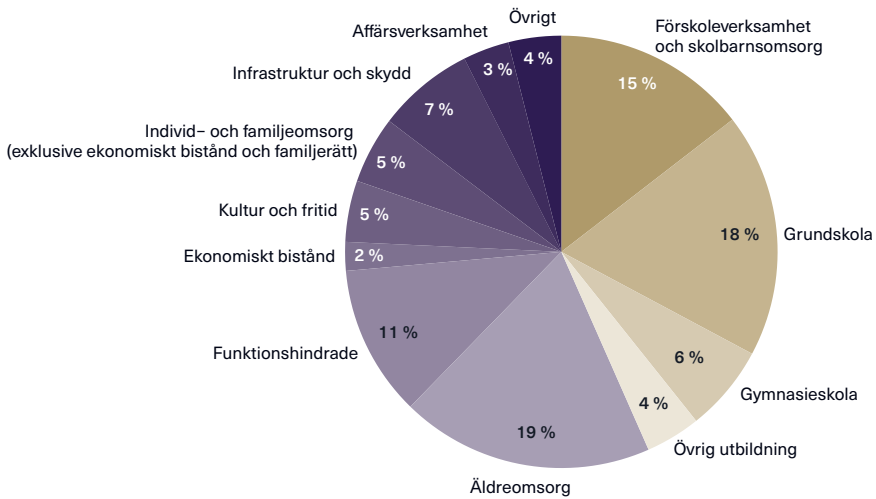
Sammantaget gör detta kommunerna till nyckelaktörer i svensk samhällsorganisation. I mitten av 1990-talet fångade Olof Petersson (1996) detta på ett sätt som fortfarande är högaktuellt och träffsäkert:

Den offentliga sektorn utgörs i dag mer av kommuner än av stat. Merparten av skatterna går till kommunerna. Kommunerna står för de ekonomiskt och personellt tunga delarna av den offentliga verksamheten. När den enskilde medborgaren kommer i kontakt med myndigheterna är det oftast i skepnad av kommunala tjänstemän.

Ett sätt att få en bild av kommunernas verksamhet är att se närmare på vad de lägger sina pengar på. Figur 3.8 visar hur kommunernas kostnader fördelar sig över olika verksamheter år 2020. De största kostnadsposterna rör utbildning (grundskola, gymnasieskola och övrig utbildning). Dessa uppgår sammantaget till 29 procent av kommunens totala kostnader. Därefter följer äldreomsorg (19 procent), förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (15 procent) och stöd till personer med funktionsnedsättning (11 procent). Det är alltså de tunga välfärdsområden som ofta förekommer i den politiska debatten som också utgör en mycket stor del av kommunernas utgifter.

Fördelat på kostnadsslag utgör personalkostnaderna den största posten på 56 procent. Den näst största posten är »köp av verksamhet« på 18 procent. Denna post inkluderar även finansiering av personal som arbetar för privata utförare. Dessa

Figur 3.8 Kostnadsandelar för kommunala verksamheter 2020.



Källa: SKR (2021).

poster varierar kraftigt mellan kommuner beroende på hur mycket av verksamheten de valt att lägga i privat regi. Exempelvis uppgår kommunens köp av verksamhet från privata företag till 42 procent i Täby och 1 procent i Vara kommun.

Kommunens geografiska och befolkningsmässiga storlek har betydelse för den kommunala verksamheten. Vissa mindre kommuner har svårare att locka till sig privata utförare, även i de fall då de skulle vilja lägga ut verksamhet på sådana. En del kommuner har inte ens underlag för att driva en egen gymnasieskola. Även när de har möjlighet att tillhandahålla service kan geografin och befolkningen påverka hur pass tillgänglig den är. I 54 av 290 kommuner har minst 3 av 10 grundskoleelever en skolväg som är 5 kilometer eller längre. I Ydre, Bräcke och Bjurholm gäller detta över hälften av eleverna (*Välfärd 2017*).

Hur mycket kommuner tar ut i skatt av sina invånare för att finansiera sin verksamhet varierar kraftigt. Om vi exkluderar den del av den kommunala skatten som går till regionen är skatten som lägst i Österåkers kommun, där den uppgår till 17,0 procent (avser år 2021). Det är en betydligt lägre skatt än

vad invånarna i Dorotea får betala. Där är skatten 23,8 procent, vilket är landets högsta.

Som vi har visat på olika sätt i det här kapitlet har kommunerna mycket olika förutsättningar, inte minst när det gäller geografi och demografi. I syfte att utjämna sådana strukturella skillnader har staten skapat ett kommunalekonomiskt utjämningsystem. Tanken är att det ska utjämna skillnader och ge kommunerna ungefär samma förutsättningar att erbjuda sina invånare likvärdig välfärd och service. Samtidigt kan noteras att Dorotea är den kommun som år 2021 tilldelas mest resurser per invånare från systemet, 32 873 kronor. Trots detta är Dorotea, som nämnts, den kommun som samma år har den högsta skatten. Omvänt kan vi konstatera att Danderyd, som är den kommun som betalar in mest till systemet – 18 864 kronor per invånare – hör till de kommuner som har landets lägsta skatter.

Nationell och lokal centralisering

Kommuner i olika delar av landet påverkas även av hur den statliga närvaron ser ut. Ett statligt myndighetskontor kan innebära arbetstillfällen, inte sällan för relativt sett mer välutbildade kommuninvånare. Statens närvaro har dock minskat på många håll. Granskningar har funnit att myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polisen och Skatteverket drog ned sin lokala närvaro med 37 procent under perioden 1997–2017 (Hellerstedt 2019). Ett annat sätt att beskriva samma utveckling är att se till antalet arbetstillfällen för statsanställda. Enligt en granskning av *Dagens Samhälle*, som avsåg perioden 2007–2016, har staten i stor utsträckning samlat sin verksamhet till storstadskommunerna (och närliggande pendlingskommuner). Under perioden ökade de statliga arbetstillfällena i storstadskommunerna med 12 procent och med 23 procent i de närliggande pendlingskommunerna. Samtidigt blev de statliga arbetstillfällena färre i de mindre kommunerna i gles- och landsbygd: de sjönk från 41 000 till 38 000. Detta motsvarar en minskning om 7 procent (*Dagens Samhälle* 2018).

Den centralisering som observeras nationellt kan även skönjas på lokal nivå, inom enskilda kommuner. Sett över tid har andelen kommuninvånare som bor i centralorter ökat (Erlingsson m.fl. 2021c). Det gäller även i landsbygdskommunerna, där andelen som bor i centralort har ökat från 37 procent år 1990 till 41 procent år 2018. Det kan låta som en liten förändring, men ökningen är tydlig och konstant och bör dessutom ses i ljuset av att det rör sig om kommuner där befolkningsantalet sjunker. Annorlunda uttryckt är det framför allt i de krympande kommunernas ytterområden som befolkningen minskar mest.

Mediebevakning med vita fläckar

Det demografiska underlaget i en kommun påverkar inte bara kommunens egen verksamhet. Det ger också förutsättningar för att verksamheten ska granskas av lokala massmedier som är beroende av prenumeranter. Bland annat har digitalisering och ett vikande underlag av prenumeranter skapat svårigheter för tidningar att få ekonomin att gå ihop med följderna att den lokala massmediala bevakningen har försämrats på många håll i landet. Enligt data från Institutet för mediestudier från början av 2022 är det 91 färre lokalredaktioner än när de började mäta i början av 2015.¹⁷ Det gör att det bara finns 523 redaktioner kvar som bevakar områden för 399 olika medier.

Dessa redaktioner är inte jämnt spridda över landet. I de befolkningsmässigt största kommunerna finns ett ganska stort antal redaktioner, medan vissa kommuner helt saknar medietäckning. Totalt sett saknar 63 kommuner en redaktion. En del av dessa kommuner ligger i närheten av storstäder och bevakas därför i viss mån av redaktioner i närliggande kommuner, även om det inte ger samma möjligheter till granskning som en fast redaktion med god kunskap om de lokala förhållandena. De allra flesta av de kommuner som saknar en redaktion är dock mer avlägset belägna kommuner med vikande befolkningsunderlag.

Det är inte nog med att redaktioner försvinner och ett för lokaldemokratins så viktigt »offentligt rum« lyser med sin frånvaro. Där lokal medievakning trots allt finns, tycks journalistiken långt ifrån alltid bedrivas med en tillräckligt granskande och kritisk blick. Flera medieexperter har återkommit med sådan kritik mot själva innehållet i den lokala nyhetsbevakningen (Nord & Nygren 2007; jfr Häger 2014), där journalistiken tycks mindre kritisk och mer hovsam i de sämre bevakade landsbygdskommunerna (Nygren & Schjærff Engelbrecht 2018).

Olika förutsättningar och utmaningar

Att vara ifrågasatt och samtidigt behöva hantera svåra uppgifter med begränsade resurser är kommunernas svåra lott. De måste fatta många och tuffa prioriteringsbeslut. Olika kommuner har dock olika problem att hantera liksom högst varierande förutsättningar att lösa dem. Inte minst finns stora skillnader i befolkningsstorlek. De största svenska kommunerna har långt över 100 000 invånare, medan de minsta knappt har 3 000. Till det kommer en befolkningsstruktur som betyder att de mindre, glest befolkade kommunerna dels har ett sämre skatteunderlag, dels har svårare att bryta den rådande negativa befolkningsutvecklingen. Utöver det finns stora skillnader i befolkningens sammansättning.

17. Institutet för Mediestudier tillhandahåller sedan 2015 en databas över redaktioner med lokalbevakning, se <https://kommundatabas.mediestudier.se/>.

Detta ger väsentligt skilda förutsättningar och utmaningar för olika kommuner. Även om de nya industrisatsningarna i norr och den digitalisering som coronapandemin har tvingat fram har potential att förändra spelplanen, är det för vissa kommuner inte troligt att den negativa befolkningsutvecklingen bryts inom överskådlig tid. De har därför att anpassa sig till krympande befolkning och minskade skatteintäkter, samtidigt som behoven av kommunal service kan öka, inte minst genom en ökande andel äldre som kräver vård och omsorg. För de växande kommunerna gäller det istället att bland annat kunna hantera bostadsbrist, bygga ut infrastruktur och säkerställa tillgång till förskola och skola.

Dessa skillnader har även på andra sätt betydelse för den lokala demokratin. Det gäller inte minst kommunernas rekrytering av tjänstemän och partiernas rekrytering av medlemmar, teman som vi får anledning att återkomma till i kapitel 6 och 8. Befolkningsstorleken har även implikationer för vilka demokratimodeller som går att förverkliga i kommunerna. Detta gäller framför allt marknadsstyret, som kräver att det finns befolkningsmässigt underlag för att utförare ska vilja etablera sig i kommunen och tävla om medborgarnas gunst, något som vi kommer att ta upp i kapitel 4 och 5.

Trots den betydande variation som finns mellan Sveriges kommuner i en rad avseenden lyder de alla under samma lagstiftning och har i allt väsentligt samma uppgifter att lösa. De styrs också på samma sätt från statligt håll. Det går dock att diskutera om det är ett bra sätt att hantera sådan variation eller om olika kommuner borde tillåtas ta mer olika vägar, en diskussion som vi återkommer till i det avslutande kapitel 9.

4. Fyra demokrati- modeller som drar åt olika håll

DEN SOM VILL BEDÖMA demokratin tillstånd måste börja med att ställa sig frågan vad det egentligen innebär att en demokrati är välfungerande. Här ligger en utmaning. Förfäktare av olika demokratimodeller är nämligen djupt oense om hur demokratin bör fungera – både vad gäller dess form och dess mål (Held 1996). Den statsvetenskapliga litteraturen är fylld av förslag till kategoriseringar och modellbyggen som syftar till att identifiera och sortera skilda idealtypiska demokratimodeller. Flertalet av dessa modeller har sin grund i teoretiska – för att inte säga mer abstrakta och filosofiska – diskussioner om hur folkstyret bäst förverkligas.

Verkligheten är emellertid betydligt mer bångstyrig och komplex än vad teoretiska idealmodeller låter påskina. Ett alternativt sätt att identifiera demokratimodeller är att grunda dem i empiriska förhållanden och de institutionaliserade demokratiska arbetsformer – eller *praktiker* – som i praktiken förekommer i bestämda sammanhang, till exempel i svenska kommuner. Då går det att se hur vissa praktiker hänger samman inom ramen för en demokratimodell, medan andra är särkopplade och mer tycks tillhöra andra modeller.

Ett redskap för att synliggöra hur praktikerna hänger ihop inom en och samma modell är att uppmärksamma deras institutionella logiker (jfr Thornton m.fl. 2012) – det vi här kallar *demokratilogiker*. Med demokratilogiker avser vi uppsättningar av sammanhängande normer och förväntningar som är förknippade med en viss institutionaliserad demokratimodell och dess praktiker. Demokratilogiker formar politiska aktörers roller och vägleder dem i deras agerande inom en given modell. Demokratilogikerna är förgivettagna och ofta omedvetna, men kan synliggöras när man jämför dem inom olika modeller.

Om man betraktar hur demokratin förverkligas i svenska kommuner är det första man ser en rad demokratiska praktiker. Det kan till exempel röra sig om val till fullmäktige, rådgivan-

de folkomröstningar, medborgardialoger, medborgarförslag, kollektivt ansvar i politiska organ, informella parlamentariska principer om majoritetsstyre, etcetera. De beslutsfattare som införde dessa praktiker har säkerligen hämtat inspiration från olika demokratimodeller. Emellertid har de många olika sätten att bedriva vardagligt demokratiarbete inte tillkommit i ett sammanhang eller med en specifik demokratimodell som ledstjärna. Snarare har olika praktiker institutionaliserats inkrementellt, det vill säga stegvis, var för sig och byggda på mer eller mindre varierande föreställningar om hur demokratin bäst bör förverkligas. Detta kan ske till exempel vid införandet av nya lagar eller regler för valsystem och medborgerligt deltagande, eller vid skapandet av nya organisationsstrukturer och beslutsrutiner som påverkar makt- och ansvarsfördelningar mellan kommunens institutioner och aktörer.

När demokratiarbetet över tid institutionaliseras på detta sätt, med lager på lager av reformer som drivs fram av delvis motstridiga mål och uppfattningar om hur demokratin bäst förverkligas, riskerar olika demokrativärden att hamna i konflikt med varandra. För att exemplifiera: I en demokratimodell som lutar sig mot praktiken »partival« uppstår en logik där medborgare förväntas vara en partisympatisör som tar på sig väljarrollen vart fjärde år. I en modell som lutar sig mot praktikerna »dialog« och »samskapande« förväntas istället medborgarna vara en kontinuerligt engagerad aktivist och samtalspartner även mellan valen. Det är, menar vi, inte uppenbart att exempelvis dessa två modeller är förenliga med varandra.

En ambition vi har är att ta ett helhetsgrepp om denna problematik och aktivt relatera analysen till olika demokratimodeller. I vår strävan att identifiera sådana modeller har en utgångspunkt varit en av de mest etablerade modellindelningarna för svenska förhållanden: valdemokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati (Gilljam & Hermansson 2003). Valdemokrati och deltagardemokrati är helt klart två dominerande och samexisterande modeller i svenska kommuner (Lund m.fl. 2021; Johansson m.fl. 2007; Gilljam 2006).

Skärskådas den kommunala valdemokratin finns det därtill en klar poäng med att hålla isär två skilda valdemokratiska modeller – samlingsstyret och konkurrensdemokratin (Sundström & Larsson 2020; Bäck 2006, 1998; Bäck & Johansson 2000; Bergman 1999). Och även om den deliberativa demokratin – som betonar vikten av goda och respektfulla lyssnande samtal när politiska beslut fattas – kan spåras i vissa praktiker, såsom exempelvis medborgardialoger (t.ex. Svensson 2008), uppfattar vi den som något mer undflyende och inte särskilt tydligt markerad som en egen institutionaliserad modell i svenska kommuner. Därför har vi valt att inte ta med den som en egen, fristående demokratimodell. Istället sorterar vi deliberativa praktiker, såsom just medborgardialoger, under deltagardemokratin, med vilken den deliberativa demokra-

tin också är nära förknippad (Tahvilzadeh 2015). Däremot kommer vi till diskussionen i detta kapitel att föga ett annat perspektiv som vanligtvis inte tas upp bland demokratimodellerna, nämligen marknadsstyret och dess betydelse för demokratiutveckling (Lantto 2005; Montin 2002; Bäck 2000; Lundquist 1999).

Vi har alltså identifierat fyra demokratimodeller som de flesta av den svenska lokala demokratins institutioner och praktiker kan relateras till: samlingsstyre, konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och marknadsstyre. Var och en av dessa modeller är omgiven av en egen uppsättning demokratilogiker. Det är fullt möjligt att lägga till ytterligare modeller, alternativt dela upp dem vi identifierat i fler undergrupper. Men för pedagogikens och våra syftens skull är en uppdelning på just dessa fyra ändamålsenlig för våra syften. I detta kapitel ställer vi modellerna sida vid sida för att kunna jämföra dem som någorlunda likvärdiga modeller och diskutera på vilka områden de riskerar att hamna i konflikt med varandra. Som kommer att framgå i följande kapitel är förstås modellerna inte likvärdiga i formell mening, då valdemokratin – som innefattar samlingsstyre och konkurrensdemokrati – är formellt överordnat andra demokratiformer. Det finns också starka pragmatiska skäl till att så bör vara fallet.

Samlingsstyre

Som framgick av kapitel 2 är samlingsstyret den traditionella demokratiska styrmodellen i svenska kommuner. Samlingsstyre – eller *assembly government* som det kallas på engelska (Bäck 2005a) – är en form av valdemokrati. Det är det eftersom valet har betydelse i så måtto att det avgör mandatfördelningen mellan partierna liksom vilka kandidater som väljs in i den beslutande församlingen. Men valresultatet identifierar inte några tydliga vinnare eller förlorare bland partierna: *alla* partier som väljs in får proportionellt delta i den »lokala regeringen« (eller styret) tillsammans och med kollektivt ansvar. Ett välkänt exempel på en tillämpning av denna modell är den svenska nationella samlingsregeringen under andra världskriget. De borgerliga partierna bjöds in i en regering som leddes av Socialdemokraterna för att skapa nationell samling under en svår tid. Den schweiziska regeringen, förbundsrådet, är i huvudsak organiserad enligt samma princip.

I svenska kommuner innebär samlingsstyret att ledamöter i styrelse och nämnder – vilka fungerar som både beredande och verkställande organ i kommunerna – normalt utses proportionellt av fullmäktige (om partierna är överens kan dock andra modeller för mandatfördelning tillämpas). Alla partier som får mandat i fullmäktige tar således plats i styrelse och nämnder.¹⁸

18. Ett undantag rör partier som är för små och av matematiska skäl blir utan platser. Eftersom antalet säten i styrelse och nämnder påverkar vilka småpartier som tar plats blir den frågan ibland föremål för politiskt spel och intriger.

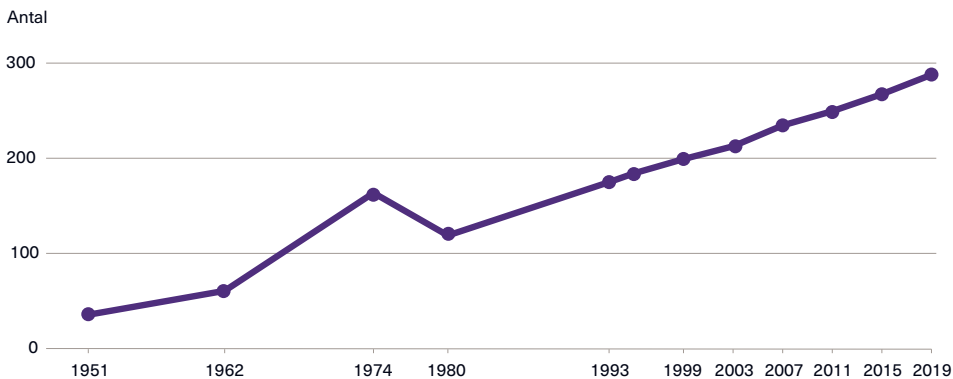
I andra demokratimodeller förväntas partier uppträda som varandras motståndare. I samlingsstyret, däremot, är normen att partierna ska samarbeta, resonera sig fram till gemensamma lösningar som alla kan stå ut med och ta kollektivt ansvar för den förda politiken. Samlingsstyret är sålunda en demokratimodell som värderar pragmatism, dialog och konsensus (Bäck & Johansson 2000). Det normala är att partier med stort väljarstöd väger tyngre när kompromisslösningar skapas, varpå valresultatet därigenom får visst genomslag på politikens inriktning. Ett bekymmer med modellen är dock att det uppstår svårigheter för väljarna att se vilken linje enskilda partier företräder när alla partier sedan formellt står bakom den förda politiken. I en ordning där alla partier binds upp vid kompromisser i styrelse och nämnder är det lätt hänt att politiska alternativ lyser med sin frånvaro. Ett utpräglat samlingsstyre gör det svårt för väljarna att rösta för förändring och därmed också att utkräva ansvar.

Som uppmärksammades i kapitel 2 har samlingsstyret en lång historia i svenska kommuner. Det går tillbaka till regler från den kommunala demokratins barndom. Redan 1918 infördes principen om att kommunalnämnden – det vill säga föregångaren till dagens kommunstyrelse – skulle väljas proportionellt. 1952 års kommunallag innebar att samma system infördes för övriga nämnder (SOU 1972:32). Å ena sidan var samlingsstyret ett sätt att respektera den framväxande partipolitiserings av kommunpolitiken genom att försäkra att även minoritetspartier fick plats vid bordet. Men det var också ett sätt att försöka hålla tillbaka de partipolitiska konflikterna till förmån för en mer pragmatisk samförståndsanda (jfr Åberg 1998). Den utredning som låg bakom den nya lagen summerade argumenten för detta på följande sätt:

För egen del vill kommittén tillägga att den proportionella valmetodens användning stundom är ägnad att utjämna de politiska motsättningarna snarare än att understryka och skärpa dem. Under nämndernas beredningsarbete får de olika gruppernas representanter tillfälle att taga del av varandras synpunkter och kunna på detta sätt ofta ena sig om förslag till lösning av föreliggande frågor. Härigenom kunna partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige undvikas och överläggningarna föras i en mera förtroendefull och saklig anda (SOU 1952:14, s. 208).

Samningsstyret uppkom i en tid när förutsättningar för det politiska arbetet såg radikalt annorlunda ut jämfört med idag. Kommunerna var nästan tio gånger fler och följaktligen också betydligt mindre. Samtidigt var antalet politiska uppdrag i kommunerna mångdubbelt fler: före Storkommunreformen (år 1952) beräknas omkring 200 000 invånare ha varit kommunpolitiker. Det stora antalet förtroendeuppdrag gjorde att kontaktytan mellan de många förtroendevalda lekmannarepresentanterna och medborgarna utgjorde en alternativ kanal

Figur 4.1 Invånare per förtroendevald kommunpolitiker 1951–2019.



Källa: SCB.

för demokratisk påverkan mellan valen. Andelen kommunmedborgare som hade – eller som åtminstone under någon del av livet tog på sig – ett politiskt uppdrag var också större. Eftersom kommunpolitikerna var så många fler än idag, och antalet invånare i landet var lägre, har antalet invånare per politiker ökat kraftigt under de gångna sjuttio åren (se figur 4.1).

Som vi uppmärksammade i kapitel 2, väcktes frågan om samlingsstyret hade spelat ut sin roll efter det att Kommunblocksreformen hade avslutades vid 1970-talets mitt. Flera undrade om det inte var dags att införa ökade inslag av majoritetsstyre och parlamentarism. Emellertid ändrades aldrig systemet. Sedan dess har förslaget att avskaffa samlingsstyret och införa parlamentarism i kommunerna dykt upp med viss regelbundenhet. Bland annat föreslog Janerik Gidlund (1989b), i en expertbilaga till Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108), att ett slags majoritetsstyre skulle införas i kommuner med fler än 20 000 invånare. Gidlund ansåg att ett införande av majoritetsstyre i kommunerna skulle stärka rollen som folkvald politiker, öka både transparens och konkurrens i kommunpolitiken liksom stärka målstyrningen i den kommunala förvaltningen. Också Lokaldemokratikommitténs slutbetänkande (SOU 1993: 90) hänvisade till en expertbilaga – den här gången författad av Jan Johansson (1993). Här lyftes fram att majoritetsstyre inte bara hade potential att öka kännedomen om de politiska skiljelinjerna i kommuner-

na utan även stärka kritisk granskning av kommunpolitiken. Emellertid ansåg varken Förtroendeuppdragsutredningen eller Lokaldemokratikommittén det motiverat att lägga fram något ändringsförslag om införande av majoritetsstyre i svenska kommuner.

Något år senare slog statsvetaren Torbjörn Bergman (1999) ett slag för kommunal parlamentarism. Enligt honom torde detta kunna leda till mer vitala debatter i fullmäktige och göra de partipolitiska skiljelinjerna tydligare för väljarna. Under det senaste decenniet har två utredningar – Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30) och Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24) – föreslagit att införa majoritetsstyre på försök. I inget av fallen beslutade regeringen att gå vidare med dessa förslag.

De jure lever samlingsstyret sålunda kvar i kommunallagen, trots många och stora förändringar i det politiska landskapet. Bland annat kan man argumentera för att det allt större ansvaret som kommunerna över tid har fått har gjort det alltmer angeläget att stärka förutsättningar för ansvarsutkrävande för att därigenom stärka den lokala demokratin. Dessutom har partierna blivit fler, varpå partisystemen i tilltagande grad har blivit fragmenterade (se vidare i kapitel 6). De politiska uppdragen har dessutom blivit färre, först som följd av kommunsammanslagningarna och senare både genom att antalet ledamöter i såväl fullmäktige som nämnder minskat samt genom att nämnder har avvecklats.

En ytterligare utveckling som skett är att enskilda politiska ledare – särskilt kommunstyrelsens ordförande, men även andra kommunalråd – har fått ökat inflytande (Karlsson 2018a, 2006). Trots att svenska kommunstyrelseordförande på papperet har få formella befogenheter, upplevs de ha ungefär samma grad av inflytande som borgmästarna på kontinenten – vilket är en funktion som i många andra länder har en väsentligt starkare formell position, i synnerhet när de är direktvalda (Navarro m.fl. 2018).

En bidragande faktor till det är den tilltagande professionaliseringen av politikeruppdraget liksom heltidsarvoderingen av personer på ledande poster. Det är en utveckling som började redan under mitten av 1900-talet. Att denna maktförstärkning har kunnat ske beror i stor utsträckning på att de institutioner som formar den kommunala politiken i minst lika hög grad bygger på informella oskrivna principer som på lagens bokstav (Karlsson 2013a; Bäck 2006). En motsvarande utveckling av informella principer har sedan 1970-talet stegvis skett när det gäller införandet av parlamentariska principer i kommunerna (Wängmar 2006). Detta är principer som är kopplade till en helt annan demokratimodell: konkurrensdemokratin.

Konkurrensdemokrati

Mycket som följd av den långa traditionen av samlingsstyre har bilden av den lokala demokratin i Sverige präglats av berättelser om samförståndsanda och pragmatism, där ideologiska tvister och partipolitik inte varit lika framträdande som i den nationella politiken (Sanne 2001; Åberg 1998). En sådan bild av samförstånd har nog aldrig varit helt korrekt, eftersom kommunpolitiken ofta kan vara nog så ideologisk och konfliktfylld (Skoog 2019; Karlsson 2003). Som ett tydligt uttryck för detta kan noteras att uppslutningen bakom en partibase-rad representativ demokrati i kommunerna i internationell jämförelse är mycket stark bland svenska kommunpolitiker (Karlsson & Gilljam 2015, 2014b; Karlsson 2013b). Det är heller ingen tvekan om att den lokala demokratin under senare år har förändrats kraftigt. Om en samförståndsdyll någonsin ens funnits, får svensk kommunpolitik definitivt sägas ha lämnat den på 2000-talet. Trots kommunallagens formuleringar om samlingsstyre och kollektivt ansvar, är det idag svårt att beskriva svensk kommunal demokrati som annat än en rätt så utpräglad konkurrensdemokrati.

Med idealtypen för en konkurrensdemokrati¹⁹ avser vi här en form av partibaserad valdemokrati som bygger på parlamentarismens principer. Valresultatet syftar till att peka ut vinnare och förlorare. Det parti, eller den koalition av partier, som efter ett val har en majoritet av platserna i den valda församlingen bildar styre – övriga partier går i opposition. Modellen medger också att ett styre kan bildas av en minoritet som tolereras av församlingen. I den konkurrensdemokratiska demokratimodellen tävlar partierna om makten, både under valrörelser och mellan valen. Framför allt uppstår en konkurrenssituation mellan den styrande sidan och oppositionen. Modellen tydliggör vem som bär ansvaret för den förda politiken och hur oppositionens alternativ ser ut. Därmed främjar modellen medborgarnas förutsättningar att utkräva ansvar på valdagen.

Konkurrensdemokratin är en modell som beskriver hur den representativa demokratin på nationell nivå fungerar i de flesta moderna parlamentariska statsskick (inklusive det svenska). Men även svensk kommunpolitik har idag, i praktiken, starka konkurrensdemokratiska drag. Det finns mycket som tyder på att den ideologiska spännvidden mellan partierna i kommunpolitiken är minst lika stor – om inte större – än i riksdagen (Karlsson & Gilljam 2014a). Att vara lojal mot partiet – och inte i första hand väljarna eller den egna övertygelsen – är för övrigt den dominerande representationsprincipen i kommunerna liksom i riksdagen. Graden av partiloyalitet har dessutom ökat över tid (Skoog 2011; Gilljam m.fl. 2010b).

Att konkurrensdemokratin på allvar har slagit rot på den lokala nivån i Sverige märks bland annat genom att massmedier,

19. Det finns oräkneliga typologier över demokratimodeller i litteraturen och »konkurrensdemokrati« används ofta för den mer extrema elitdemokrati som Joseph Schumpeter lanserade (jfr Held 1996). Det finns också starka paralleller till Arend Lijpharts *Westminster Model of Democracy/Majoritarian Democracy* (Lijphart 1999). Men vi använder inte konkurrensdemokrati som en extrem idealtyp utan som beteckning på de demokratiska praktiker som tillämpas i svenska kommuner, och som förmodligen i Lijpharts typologi skulle falla under *Consensus Democracy/samförståndsdemokrati*. Konkurrensdemokrati är också ett begrepp som används av Kommunutredningen (SOU 2020:8, s. 427)

partier och politiker i samtliga kommuner efter ett val numera är upptagna av att tolka resultatet i kommunvalen i termer av vinnare och förlorare. Därmed kan man också, som Hanna Bäck (2003), säga att den lokala demokratin numera avgjort bygger på parlamentarismens *principer*. Med det menar vi att det i kommunerna – liksom på riksplånet – etableras ett politiskt styre som är tänkt att bestå under en hel mandatperiod, och där kommunstyrelsens ordförande i allt större utsträckning fått karaktären av en lokal statsminister som håller ihop mer eller mindre bräckliga koalitioner (Gilljam & Karlsson 2012). Styret står normalt bakom budgeten och alla centrala politiska inriktningsbeslut samt gör så kallade majoritetsmarkeringar genom att utse ordförande i styrelse och nämnder. Informellt finns även en norm om att det största oppositionspartiet får en del- eller heltidsarvoderad oppositionsrådspost för att kunna få insyn i det politiska arbetet och bedriva oppositionspolitik, liksom – i de allra flesta fall – ges ordförandeklubban i kommunrevisionen.

Sedan måste det uppmärksammas att det är något av en paradox att parallellt med att majoritetsstyre har etablerats som norm i kommunerna, har möjligheterna att skapa hållbara majoriteter försvårats. Orsaken till detta är kombinationen av en tilltagande fragmentering av de lokala partisystemen och att ett så kallat pariparti som få vill samarbeta med (Backlund 2020) – Sverigedemokraterna – skördat stora valframgångar (Karlsson & Montin 2013). De traditionella blocken har idag svårt att nå egen majoritet varför blocköverskridande samarbeten och minoritetsstyren numera är vanliga inslag i kommunerna (Wänström 2016).

Med det sagt finns det fortfarande inte någon kommunal »regering« där vinnarpartierna ingår. Enligt kommunallagen bygger den *formella* politiska organisationen fortsatt på samlingsstyresmodellen. Jämfört med hur parlamentarismen fungerar på nationell nivå finns det efter ett val heller ingen »statsministeromröstning« i fullmäktige där styret formellt fastställs, och det saknas formella möjligheter till misstroendevotum mot styret.

Det enda synliga utslaget av parlamentarismen utåt är de så kallade majoritetsmarkeringarna, där ordförande för styrelse och nämnder i normalfallet besätts av företrädare för den styrande sidan. Praktiken med majoritetsmarkeringar har vuxit fram stegvis och kom att bli vanligare under 1970-talet (SOU 1975:41). Men ordningen med majoritetsmarkeringarna har vuxit fram organiskt och informellt – inga lagändringar har införts för att göra systemet påbjudet eller tvingande. Exakt vilka partier som ingår i ett styre kan dessutom vara något oklart. Ett parti kan till exempel samarbeta med styret och säkra dess majoritet – utan att formellt omnämnas som officiell medlem i det. Små partier som ingår i styret kan också sakna

platser i styrelse och nämnder och står därmed utan plattform för att bidra till verkställandet av politiken. På så vis har parlamentariska principer kommit att etableras i kommunerna, men på ett spontant framvuxet och informellt sätt samlingsstyrets institutioner till trots. Därför har Henry Bäck (1998) givit systemet namnet »kvasiparlamentarism«.

Deltagardemokrati

Samlingsstyret och konkurrensdemokratin bygger båda på principen om valdemokrati, där direkt och indirekt valda politiker utövar den politiska makten å medborgarnas vägnar. Samtidigt finns gott om etablerade arbetsformer som bygger på medborgerligt deltagande vid sidan av partierna och de traditionella representativt demokratiska kanalerna. Påverkan via sådana praktiker kallas ibland mellanvalsdemokrati (jfr Brothén & Gilljam 2006). Här samlar vi de olika mellanvalsdemokratiska arbetsformerna under den bredare etiketten *deltagardemokrati*.

Deltagardemokratis praktiker definieras inte i sin relation till valet. Den gemensamma nämnaren för samtliga praktiker vi sorterar under deltagardemokratin är förväntningen om den kontinuerligt deltagande och engagerade medborgaren. Exempel på praktiker som faller inom denna modell är folkomröstningar, medborgarförslag, e-petitioner, medborgardialoger, brukarmedverkan, föreningsaktivism, deltagande i rådsorgan, namninsamlingar, demonstrationer och protester, debatter i traditionella och sociala medier, direkta kontakter mellan medborgare och politiker, och så vidare.

Deltagardemokratin, och en del av dess praktiker, har rötter långt tillbaka i de svenska kommunernas historia. Som framgick av kapitel 2 var direktdemokrati via kommunalstämmor den överordnade beslutsmetoden ända fram till 1952 års Storkommunreform i många mindre kommuner (Wångmar 2003). Idag har deltagardemokratin en mer nedtonad roll i lagstiftningen jämfört med valdemokratin. Emellertid har flera deltagardemokratiska praktiker – oavsett kommunens inställning till dem – uttryckligt lagstöd. Det gäller bland annat samrådsplikt, folkomröstningar och folkinitiativ. Andra praktiker har däremot fått formaliserade rutiner och genomförs på initiativ av kommunerna själva, som bland annat medborgarförslag och medborgardialog. Arbetsätt som inkluderar mer korporativt inspirerade lösningar med samrådsorgan ingår också här. Ytterligare andra former av demokratiskt arbete initieras underifrån, från medborgare, individuellt eller kollektivt i aktionsgrupper, alternativt genom föreningslivet.

Den stora mångfalden av praktiker inom deltagardemokratin gör att den mycket väl skulle kunna delas in i flera undergrupper med sinsemellan delvis skilda demokratilogiker.

På viktiga punkter kan de stå för diametralt motsatta värden. En del av dem bygger på idéer om snabba beslutsmetoder där den mest populära hållningen bör vinna över de mindre populära, medan andra bygger på långa och goda samtal där beslut förväntas växa fram i konsensus (Premfors 2000).

Det finns dock några minsta gemensamma nämnare för dessa demokratipraktiker. De syftar alla till att lyfta fram och främja vissa värden som valdemokratin upplevs försumma – i synnerhet betydelsen av medborgarnas mer kontinuerliga engagemang. I en välfungerande deltagardemokrati sätts medborgarna i centrum och förväntas vara aktiva. Valet och de politiska partierna blir därför nedtonade, även om förstås både valrörelser och partier kan vara forum för medborgerligt engagemang och demokratisk dialog. De folkvalda förväntas vara lyssnande dialogpartners som tar intryck av de aktiva medborgarnas inspel.

I den demokratipolitiska debatten, liksom i flertalet statliga utredningar som behandlat den kommunala demokratin, har idéer och reformer avsedda att främja deltagardemokrati fått en framskjuten plats (Amnå 2006). Även när de problem som identifierats är kopplade till valdemokratin (vare sig det är samlingsstyret eller konkurrensdemokratin) har deltagardemokrati setts som en central och integrerad del av lösningen.

Marknadsstyre

Ett demokratiskt politiskt system syftar till att fånga upp folkviljan och omvandla den till politiska beslut som sedan genomförs på ett sätt som står i samklang med vad medborgarna önskar. En avgörande del av demokratisk styrning rör därför hur den verkställande politiska makten organiseras och det politiska ledarskapet utövas över förvaltningen. Förutsättningarna för det avgörs i sin tur till stor del av hur förvaltningen är organiserad.

Enligt den klassiska weberianska bilden av hur en offentlig byråkrati bör organiseras är förvaltningen ett effektivt och lydigt redskap som lojalt implementerar politikernas styrning. Men även system som uttryckligen försöker bygga på detta ideal har en mer komplex verklighet än så att hantera. En återkommande diskussion handlar till exempel om hur roll- och maktfördelningen mellan folkvalda politiker och anställda tjänstemän bör utformas med tanke på att politiker ofta är lekmän och tjänstemän ses som experter inom sina ansvarsområden (Johansson m.fl. 2018, se vidare kapitel 8). Hur tungt kan politikerna luta sig på experternas råd utan att det blir tjänstemannavälde snarare än demokrati? När beslut som är viktiga för enskilda medborgare fattas av tjänstemän blir det svårt att utkräva demokratiskt grundat ansvar, en situation som Bo Rothstein (1994) har beskrivit i termer av

»demokratins svarta hål«. En annan diskussion handlar om huruvida förvaltningen och de politiska institutionerna bör vara sektoriserade och specialiserade i olika verksamhetsområden eller centraliserade för att underlätta generell styrning. Graden av sektorisering påverkar hur politiska konflikter hanteras och hur prioriteringar mellan verksamheter görs (Skoog 2021; Karlsson m.fl. 2009).

Det kanske mest framträdande exemplet på hur ett sätt att organisera och styra förvaltningen har kommit att påverka det politiska arbetet i svenska kommuner är introduktionen av *styrningsmodeller från den privata marknaden*. Inom ramen för dessa modeller ligger politiska praktiker som till exempel beställar-utförarmodeller, avtalsstyrning, kundvalssystem och skapande av kommunala bolag. Historiskt har dessa styrpraktiker, som ofta samlats under paraplybegreppet *new public management*, NPM, vuxit fram som kritik mot befintliga styrningsmodeller som byggt på klassisk byråkrati och politisk detaljstyrning (se också kapitel 2). Med inspiration hämtad från styrning i den privata sektorn har syftet varit att effektivisera den offentliga förvaltningen genom att införa nya incitament och valfrihetsstrukturer (Lantto 2005; Rombach 1997).

Även om NPM-reformerna har varit mycket omdebatterade, inte minst från vitt skilda ideologiska perspektiv, är det inte vanligt med diskussioner om styrmodellens direkta och indirekta effekter på det demokratiska. Vid sidan av föreställningar om hur marknadsinspirerad styrning förväntas påverka förvaltningens organisering, omgärdas styrmodellerna av – som till exempel Henry Bäck (2003) noterat – sina egna demokratilogiker kring hur politikernas och medborgarnas roller bör se ut (jfr Røiseland 2016; Karlsson & Montin 2013). Vi anser därför att det – åtminstone i detta sammanhang – är relevant att tala om en specifik demokratimodell, vid sidan av de andra tre, som vi kallar *marknadsstyre*. Att betrakta marknadsstyre som en egen demokratimodell kan sägas vara kompatibelt med den nu över 30 år gamla Maktutredningens (SOU 1990:44) analys, som uppmärksammade att det skett en förskjutning från en kollektivistisk och samhällsorienterad demokratisyn till en individcentrerad, som bygger på idén om en självständig och autonom individ som tar ansvar för sitt eget öde och där individens fria val ställs i centrum. Mycket riktigt, valfrihetssystemens anhängare brukar inte sällan beskriva införandet av sådana system i termer av en demokratireform (jfr Olsson 2008; Kastberg 2005; Montin 2002).

Marknadsstyre kommer idag till uttryck genom system som exempelvis LOV (lagen [2008:962] om valfrihetssystem), ett frivilligt verktyg för de kommuner som vill konkurrenspröva sin verksamhet genom att överlåta valet av utförare till brukaren (SOU 2008:15). Marknadsstyre kan även sägas innefatta praktiker som det fria skolvalet och den fria etableringsrätten för friskolor, offentlig upphandling av externa utförare samt

genom det tilltagande intresset för att bolagisera den kommunala verksamheten (jfr Erlingsson & Thomasson 2020).

Det medges att det inte är alldeles uppenbart att marknadsstyre byggt på kundval och valfrihet kan ses som en form av demokrati. Sådana system har till och med beskrivits som att de står i rak motsättning till demokrati (Box m.fl. 2001; Lundquist 2001, 1999). Detta till trots argumenterar anhängare av marknadsstyre för att medborgarnas val av service inom ramen för valfrihetssystem kan ses som ett utslag av folkviljan. Kollektivt beslutsfattande ersätts helt enkelt med att besluten förs tillbaka till medborgarna och att medborgarna därmed ges valfrihet och möjlighet att »rösta med fötterna« i sitt val av service. På så vis säkras att deras preferenser tillfredsställs och att de kan utöva sina demokratiska rättigheter, och således i någon mån minska det »svarta hål« i demokratin som Bo Rothstein (1994) har identifierat. Summan av medborgarnas val påverkar även vilka prioriteringar som kommunen bör göra i sin verksamhet, och den konkurrenssituation som uppstår mellan utförarenheter förväntas bidra till effektivitet och en större lyhörighet mot medborgarnas önskemål. Val, politiker och partier hamnar i detta sammanhang i bakgrunden, eftersom de egentligen inte behövs när »kunden väljer själv« (Montin 2002, s. 173).

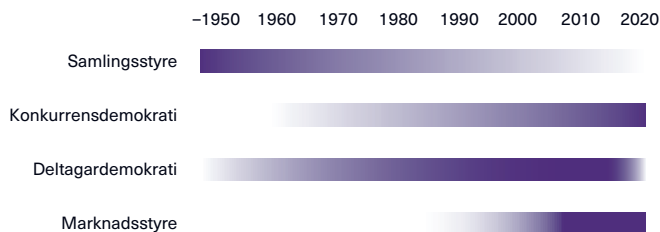
Fyra demokratimodeller och deras logiker

Samlingsstyre, konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och marknadsstyre är alltså samtliga institutionaliserade demokratimodeller som samexisterar i svenska kommuner. Alla är dessutom i större eller mindre utsträckning förankrade i lagstiftning och kompletterade med formella regleringar och informella normer. Den övergripande poäng vi här vill lyfta fram är att modellerna under lång tid har existerat *samtidigt* och *överlappande* i olika delar av kommunernas politiska arbete. I figur 4.2 illustreras när modellerna etablerades i svenska kommuner och när de varit mer eller mindre dominerande.

Samlingsstyret har funnits sedan före den allmänna rösträttens införande och lever kvar i de formella institutionerna. Som reellt styrande modell har den över tid försvagats genom att andra modeller delvis kommit att präglade det faktiska politiska arbetet under senare år.

Även deltagardemokrati i form av direktdemokrati föregick rösträtten, och är fortfarande en levande modell med många förespråkare. Om man ser till den demokratipolitiska debatten är intrycket att denna modell stod högst i kurs under 1990-talet och början av 2000-talet, men vi upplever att entusiasmen kring en del av deltagardemokratis praktiker dämpats något under senare år.

Figur 4.2 Demokratimodellers introduktion och ställning över tid.



Kommentar: De liggande staplarna illustrerar översiktligt när de fyra demokrati-modellerna introducerats och satt sin prägling på kommunerna. Ju mörkare färg desto starkare ställning har modellen under perioden.

Något startår för konkurrensdemokratien är svårt att sätta eftersom den i huvudsak vuxit fram på informella grunder, men Kommunblocksreformen under 1960- och 1970-talen torde vara ett avgörande steg eftersom partipoliseringen då tilltog (Wångmar 2006; Strömberg & Westerståhl 1983) och formerna för kommunal parlamentarism debatterades och föreställningar om majoritetsstyre lanserades. Men därefter gick utvecklingen långsamt och först under 2000-talet har modellen kommit att bli dominant i alla kommuner. Så sent som 2003 rådde i många kommuner ganska stor osäkerhet om vilka partier som faktiskt styrde (Karlsson 2006, s. 26ff).

Marknadsstyre är enklare att datera. Det sammanfaller med introduktionen av NPM-idéer i kommunal förvaltning under 1980-talet och – framför allt – 1990-talet (Bäck 2000). Även om det finns en levande och högljudd kritik av NPM på många håll är vårt intryck att marknadsstyret i praktiken står starkare än någonsin i många svenska kommuner.

För att illustrera hur modellernas inneboende logiker sammanfaller respektive strider mot varandra har vi konstruerat en matris (se tabell 4.1) som ger exempel på vilken vikt som tillmäts, och vilka förväntningar som ställs på valet, valresultatet, medborgaren, partierna och politikerna.

Tabell 4.1 Vikt hos och förväntningar på aktörer och processer i fyra demokratimodeller.

	Samlingsstyre	Konkurrens- demokrati	Deltagar- demokrati	Marknads- styre
Vikt				
Valet	Viktigt	Mycket viktigt	Mindre viktigt	Mindre viktigt
Valresultatet (i termer av vinnare/ förlorare)	Mindre viktigt	Helt avgörande	Oviktigt	Mindre viktigt
Partierna	Viktiga	Mycket viktiga	Mindre viktiga	Mindre viktiga
Förväntningar				
Partier	Samarbetspartners	Motståndare	Deltagararena	[inte aktuellt]
Politiker	Lekmän	Partister	Från dialogpartner till språkrör och »motpart«	Företagare, beställare
Medborgaren	Väljare	Väljare/»Partist«	Aktivist	Kund

VALET OCH VALRESULTATET

En vattendelare mellan de fyra modellerna är betydelsen av allmänna val. Både samlingsstyre och konkurrensdemokrati bygger på valdemokratis praktiker. En avgörande skillnad ligger dock i att för konkurrensdemokratin är valet och valresultatet mycket mer betydelsefullt, då små skillnader i resultatet helt kan avgöra hur kommunen styrs de kommande åren. För att valresultatet ska påverka politiken i samlingsstyret krävs kraftiga utslag, där nya partier uppkommer och gamla försvinner eller som dramatiskt förändrar väljarandelen – och därmed maktbalansen – mellan partierna. Mer normalstora förändringar får ingen eller begränsad effekt eftersom samtliga partier (som inte är mycket små) som tar plats i fullmäktige också får vara delaktiga i styret.

För de andra två demokratimodellerna är allmänna val mindre viktigt. Genom att de samexisterar med samlingsstyret och konkurrensdemokratin sätter givetvis valet upp ramar, sammanhang och spelregler för deltagardemokrati och marknadsstyre i kommunerna. Men deltagardemokratis kvintessens ligger i medborgarnas engagemang *vid sidan av* de etablerade representativa kanalerna och *mellan* valen. Deltagardemokratin utgör därmed också en nedprioritering av den representativa demokratins företrädare. Även i marknadsstyret

är de allmänna valen nedtonade till förmån för andra styrande processer baserade på individens frihet och rättigheter, på konkurrens och valfrihet.

PARTIERNA OCH POLITIKERNA

Partierna och partiorganisationerna har störst betydelse i konkurrensdemokratin. Starka och livskraftiga partier är nödvändiga för att utgöra konkurrerande valalternativ. I samlingsstyret är partierna också viktiga även om de partipolitiska motsättningarna tonas ner, medan de i deltagardemokratin och marknadsstyret är mer underordnade. I deltagardemokratin kan partiorganisationer – i synnerhet om de karakteriseras av ett ideal som mass- eller folkrörelsepartiet – förvisso vara arenor för medborgarnas deltagande i egenskap av partimedlemmar (Teorell 1999), men framför allt betonas här andra forum och organisationer.

I konkurrensdemokratin är politikerrollen tydlig. De förtroendevalda förväntas vara partirepresentanter som företräder styret respektive oppositionen. I samlingsstyret är den rollen något mindre självklar. Representationsfokus ligger i högre grad på att arbeta för hela kommunens bästa snarare än för det egna partiet. Och indirekt finns där en, relativt sett, större öppenhet för alternativa representationsformer jämfört med partirepresentation – till exempel för geografiska delar av kommunen eller sociala grupper. I deltagardemokratin förväntas politiker i högre grad vara ett slags väljardelegater, som lyssnar på och kanaliserar de deltagande medborgarnas propåer till politiska beslut. Samtidigt får politikerna också vara beredda på att väljarna ser dem som motståndare, som de vill frondera mot, till exempel genom att initiera folkinitiativ alternativt andra mer eller mindre antagonistiska protester (Gilljam m.fl. 2012).

I marknadsstyret förväntas förtroendevalda politiker vara konkurrensneutrala beställare och/eller inta roller som liknar företagare, inte minst i kommunala bolagsstyrelser (Bergh & Erlingsson 2020; Svärd 2016). Liksom i samlingsstyret är rollerna för val, partier och vinnare/förlorare nedtonade i marknadsstyret. Politikerna som kollektiv blir istället en part på en marknad och en ny spänningsrelation mellan beställare och utförare skapas.

MEDBORGARNA

I demokratimodeller som bygger på val – som samlingsstyre och konkurrensdemokrati – är medborgarens främsta och viktigaste roll att vara väljare (eller partimedlem). En väl rustad väljare bör vara insatt i hur ansvarsförhållanden är fördelade mellan politiska nivåer, i de politiska frågor som är viktiga och aktuella i hemkommunen samt kunna ta ställning till alternativen i valen för att påverka deras utgång på ett rimligt sätt. I både samlingsstyret och konkurrensdemokratin är partierna

valalternativ, men i samlingsstyret är partiernas roll mer nedtonad. Istället kan de individuella kandidaternas betydelse öka, både för deras egna kvalifikationer men inte minst för deras relationer till de enskilda väljarna. Samlingsstyret växte fram i en tid när antalet uppdrag var fler och en betydligt större andel av väljarna därför hade, eller hade haft, förtroendeuppdrag. Kontaktytan mellan väljare och förtroendevalda var större och därmed också möjligheten för väljare att påverka genom personliga relationer.

I konkurrensdemokratien står däremot partierna i centrum och väljarna förväntas vara medvetna anhängare eller till och med medlemmar i partier (»partister«) som väl känner till vilket parti som står dem politiskt närmast. Dessutom förväntas väljarna vara beredda att skifta sina lojaliteter över tid beroende på hur det politiska landskapet förändras.

I deltagardemokratien förväntas medborgarna vara kontinuerligt engagerade i kommunpolitiken och andra samhällsfrågor, oaktat de allmänna valen: som medlemmar i och företrädare för föreningar, som aktivister i nätverk eller intresseorganisationer eller som enskilda individer som deltar i den politiska diskussionen.

I marknadsstyret är medborgarna snarare främst att betrakta som kunder på en servicemarknad. Det kollektiva beslutsfattandet ersätts med medborgarnas egna individuella val, i typfallet med starkt fokus på servicens kvalitet och kundens nöjdhet (Aberbach & Christensen 2005; Pollitt 2003; Montin 2002). Genom valfriheten är tanken att makten förs tillbaka direkt till medborgarna, vilket säkrar att förvaltningens prioriteringar står i samklang med deras önskemål. Det går att se kundrollen som ett uttryck för en liberal vision av ett samhälle byggt på individualisering, medborgarmakt och minskat kollektivt politiskt beslutsfattande, medan en alternativ tolkning lyfter fram brukarrollen som en form av medskapande (så kallad *co-creation*) (Torfing m.fl. 2019). En invändning i debatten har dock varit att medborgarnas makt över det offentliga kringskärs när de reduceras till kunder som gör individuella val, istället för att agera kollektivt för att utöva inflytande, som i övriga demokratimodeller.

Konfliktpunkter och vägval

Ibland kan till synes motstridiga logiker samexistera, i synnerhet om de rör helt åtskilda delar av demokratiarbetet. De kan till och med komplettera varandra. Exempelvis är det fullt förenligt att vara både väljare och engagerad aktivist samtidigt, varigenom till exempel medborgarförslag inte behöver hota valdemokratien (Karlsson 2012), och såväl föreningsdemokrati som brukarmedverkan kan samexistera med marknadsstyre

(Feltenius & Wide 2019, 2015). I vissa fall kan olika demokrati-modeller till och med tänkas stärka varandra.

Men i de fall olika modeller, med sina tillhörande logiker, ser diametralt olika på vilka demokrativärden som bör betonas och prioriteras, liksom vilka roller olika aktörer bör ha i detta arbete, riskerar de att hamna i motsatsställning till varandra och motverka varandras syften. Inom organisationsforskningen finns argumentation som säger att när motstridiga institutionella förväntningar av detta slag utmanar det politiska systemet kan det leda till stora bekymmer, i värsta fall till att verksamheten förlamas och organisationerna slutar fungera som det är avsett (Pache & Santos 2010). Med andra ord, det skulle kunna finnas ett högt demokratiskt pris att betala i politiska system där flera demokrati-modeller samexisterar (jfr Sundström & Larsson 2020). Två exempel på sådana potentiella krockar är följande konfliktpunkter:

- › *Valdemokrati vs mellanvalsdemokrati*: Rådgivande folkomröstningar och input från medborgarna kan komplettera informationen från valet i en valdemokrati. Likaså utfall från valfrihetssystem. Men om resultatet i omröstningarna eller inspelet från de deltagande medborgarna står i strid med det beslut majoriteten i fullmäktige önskar fatta uppkommer en legitimitetskrock. Är det valresultatet och dess manifestering i fullmäktige, eller till exempel direktdemokratin och dess manifestering i exempelvis folkomröstningsresultat i den enskilda frågan som ska vara vägledande?
- › *Kollektivism vs individualism*: I marknadsstyret finns demokratilogiker byggda på att den individuella medborgarens (eller »kundens») val ska forma politikens inriktning. Även i vissa former av deltagardemokrati läggs tonvikt vid vad enskilda medborgare eller intressegrupper för fram, inte minst om de är särskilt berörda av den aktuella frågan. Anorlunda, men ändå analog, är konkurrensdemokratins utgångspunkt om de demokratiska aktörerna, det vill säga medborgare, politiker och partier, befinner sig i konflikt med varandra och konkurrensen om idéer och röster styr politikens utfall. Demokratilogiker där aktörerna agerar i enlighet med sina egenintressen (eller grupp-/partsintressen) kan kollidera både med varandra och med ett mer generalistiskt eller kollektivistiskt perspektiv där samling för kommunens bästa är målet – inom ramen för samlingsstyret eller till exempel konsensusorienterade deliberativa processer.

Dessa två konfliktpunkter kan hjälpa oss att förstå hur de fyra demokrati-modellerna på ett mer grundläggande sätt relaterar till varandra. Å ena sidan bygger samlingsstyret och konkurrensdemokrati på valdemokrati, medan deltagardemokrati

och marknadsstyre inte gör det. Och, å andra sidan bygger konkurrensdemokrati, marknadsstyre och vissa deltagardemokratiska praktiker (till exempel aktivism i intresseorganisationer) i hög grad på konkurrens och intressedrivna aktörer, medan aktörerna i samlingsstyret och vissa andra deltagardemokratiska praktiker (till exempel deliberativt inriktade medborgardialoger) förväntas vara konsensusorienterade och arbeta för kommunens bästa.

Men även om vissa modeller lutar sig mer på konsensusorientering för det allmännas bästa, medan andra är mer intresse- och konflikt drivna, kan vi inte automatiskt dra slutsatsen att det är konsensusorientering som främjar allmänintresset i meningen *alla medborgares* intressen. Alla människors lika värde framhålls som ett centralt demokratiskt ideal av alla demokrater, men förespråkare och motståndare till olika demokratimodeller är oense om hur jämlikhetsvärdet bäst bör tas till vara – i synnerhet i relation till resursstarka och resurssvaga grupperingar i samhället.

De som förespråkar valdemokrati menar att både samlingsstyre och konkurrensdemokrati har starkast förutsättningar att främja allas inflytande. Argumentet här är att »gå och rösta« är en mycket jämlik politisk handling eftersom en väldigt stor andel av de svenska väljarna deltar i val och påverkar politikens utfall den vägen (se vidare i kapitel 5). Därtill skulle konkurrensdemokrater kunna hävda att den resurssvaga delen av befolkningen får möjlighet att styra den politiska utvecklingen när de formerar en majoritet av väljarkåren. Till det kommer att en av partiernas viktigaste uppgifter, till skillnad från exempelvis avgränsade intressegrupper, är att väga samman åsikter till helhetsorienterade politiska plattformar. Motstridiga intressen – till exempel idrottsföreningars, pensionärers, ungdomars, olika delar av kommunen – ska idealiskt, av partierna, kunna vägas mot varandra till en helhet. Om partierna lyckas väl med sin så kallade aggregeringsfunktion, ska det kunna mynna ut i en politik som (i bästa fall) syftar till att gynna allmänintresset.

Kritiker skulle kunna svara att majoritetsstyret riskerar att beskära minoriteters möjligheter att påverka politiken, medan de i samlingsstyresmodellen är garanterade en plats vid bordet. Deltagardemokrater och förespråkare av marknadsstyre skulle kunna kritisera valdemokratien som elitistisk och ett sätt att flytta den reella makten bort från medborgarna. Deltagardemokrati erbjuder många former för människor med olika bakgrund att vara delaktiga i politiska processer, och i marknadsstyre får alla individer en större egenmakt över sina livsval. Kritiker hävdar dock att i båda fallen riskerar högutbildade och resursstarka grupper – som har en större förmåga att aktivt delta i demokratiska aktiviteter och att göra initierade val av kommunal service – att gynnas (Gilljam 2003).

I resten av rapporten kommer vi att problematisera en rad av de demokratiska utmaningar som svenska kommuner brottas med. I dessa diskussioner återkommer vi till i vilken mån och på vilket sätt de fyra demokratimodellerna satt sin präglning på det politiska arbetet och hur de format normer och förväntningar kring partierna, medborgarna, institutionerna och politikernas relation till förvaltningen. Vi ställer bland annat frågan i vilken mån modellerna förmår existera sida vid sida och rent utav stärka och komplettera varandra, och i vilken mån de konkurrerar med varandra, skapar målkonflikter och ger upphov till nya demokratiutmaningar. Vår ambition är att uppmärksamma att problem och lösningar formuleras olika beroende på vilken modell som betonas och ges prioritet.

5. Medborgarna

I ETT FOLKSTYRE är givetvis medborgarna den mest centrala aktörgruppen. Medborgarna har dock olika roller beroende på hur demokratin organiseras. I kapitel 4 identifierade vi fyra demokratimodeller som den svenska lokala demokratis institutioner och praktiker kan relateras till: samlingsstyre, konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och marknadsstyre. Enligt framför allt konkurrensdemokratin, men även samlingsstyret, är de allmänna valen av stor betydelse. I dessa demokratimodeller har medborgarna främst rollen som väljare, som förväntas fatta informerade beslut vid valurnan utifrån de politiska alternativ som står till buds. För att modellerna ska fungera i praktiken krävs dessutom att åtminstone en del av medborgarna också ikläder sig rollen som partimedlemmar, kandiderar i val och tar på sig politiska förtroendeuppdrag.

För de andra två modellerna har valet inte samma betydelse. I deltagardemokratin förväntas medborgarna vara kontinuerligt engagerade i kommunpolitiken, antingen som enskilda individer eller som företrädare för en grupp av medborgare, ett nätverk, en förening eller en intresseorganisation. Enligt marknadsstyrets logik är medborgarna istället i första hand kunder på en servicemarknad där tanken är att de kan påverka den förda politiken genom aktiva val utifrån sina egna intressen och preferenser.

I det här kapitlet riktar vi fokus på hur medborgarna agerar i de roller som de olika demokratimodellerna ger dem. Avslutningsvis resonerar vi utifrån ett medborgarperspektiv om huruvida demokratimodellerna kompletterar varandra eller konkurrerar på ett sätt som kan ge upphov till problem. Med medborgare avser vi i denna rapport alla kommuninvånare, oavsett om de är svenska medborgare eller inte. Sedan 1976 har de flesta utländska medborgare rätt att rösta i kommunala val och i övriga avseenden görs sällan någon skillnad mellan

kommuninvånare beroende på medborgarskap. Den lokala demokratin är på det sättet mer inkluderande än den nationella.

Rollen som väljare

I den svenska demokratin spelar kommunvalen en fundamental roll. Valen är tillfällen då medborgarna kan utkräva ansvar för den förda politiken och välja politisk inriktning för den kommande mandatperioden. Samtidigt ger valresultatet inte alltid ett tydligt politiskt utslag. Som beskrevs i kapitel 4 har samlingsstyret en lång historia i de svenska kommunerna och en fast grund i kommunallagen. Enligt samlingsstyrets logik är det väljarna som genom sina röster avgör mandatfördelningen i fullmäktige, och därigenom även platserna i styrelse och nämnder. Och samtliga invalda partier – såväl majoriteten som oppositionen – ingår i det politiska styret. Därmed krävs stora förändringar av valresultatet för att det ska få tydlig effekt på politiken. För konkurrensdemokratin, däremot, är valet och valresultatet mycket mer betydelsefullt. Där handlar det om att samla en majoritet i fullmäktige och små skillnader i valresultatet kan helt avgöra kommunens politiska riktning.

Trots dessa skillnader är både konkurrensdemokratin och samlingsstyret modeller som bygger på val, där medborgarnas främsta demokratiska uppgift är att ta på sig rollen som väljare. Ett högt valdeltagande brukar tillmätas stor betydelse, framför allt av två skäl. För det första skänker ett högt deltagande legitimitet åt det politiska systemet. Om det är folket som ska styra är det problematiskt ifall en stor del av folket avstår från att lägga en röst. Även om det är svårt att fastställa en exakt gräns när valdeltagandet sjunkit till en bekymmersam nivå, innebär ett ovanligt lågt deltagande att legitimiteten för de politiskt valda och deras beslut kan ifrågasättas.

För det andra, som redan Herbert Tingsten (1937) konstaterade, tenderar ett högt valdeltagande att innebära ett mer *jämlikt* valdeltagande. I viss mån är det enkel aritmetik. Om deltagandet totalt sett är mycket högt kan inte skillnaderna mellan stora samhällsgrupper vara betydande. Sambandet har dock visat sig vara starkare än så. Studier av svenska val har visat att när andelen röstande går ned, ökar skillnaderna i deltagande mellan olika sociala grupper (Persson m.fl. 2013). Skillnaderna följer i stora drag samma mönster oavsett land – resursstarka medborgare med högre inkomster och utbildningsnivå tenderar att rösta i högre grad, och personer födda i landet röstar i högre grad än inflyttade (Oscarsson & Holmberg 2016; Öhrvall 2015, 2006; Leighley & Nagler 2013). Då även politiska åsikter brukar variera efter inkomst och utbildning kan sådana skillnader i deltagande medföra att

den förda politiken påverkas. Vid lågt valdeltagande riskerar därmed länken mellan folkets röster och politiska mandat att bli skev.

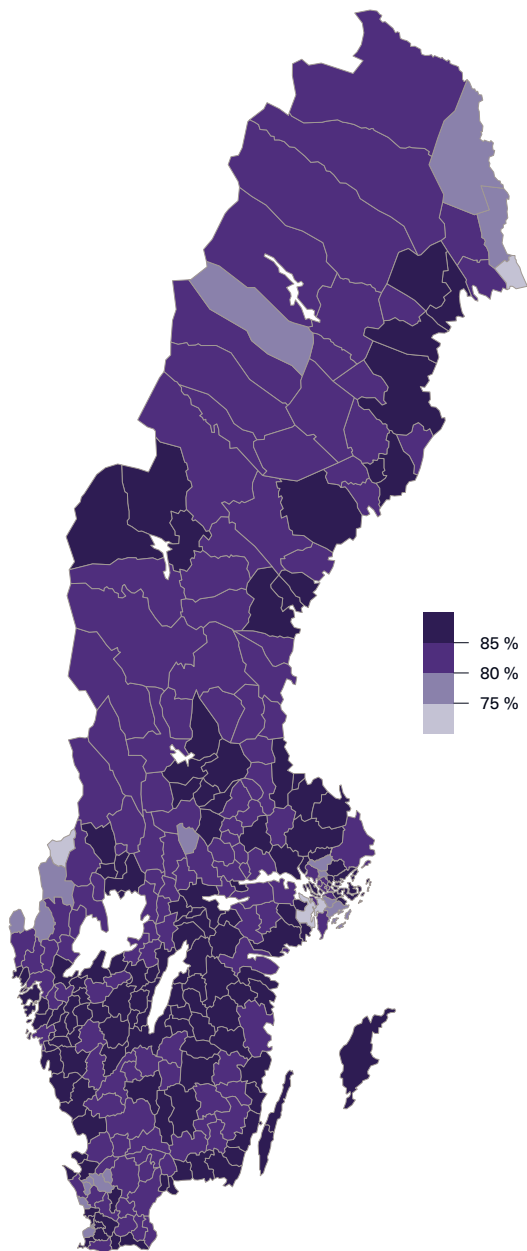
Eftersom valdeltagandet i kommunval är intimt kopplat till politikens legitimitet är dess utveckling över tid intressant. Mot den bakgrunden är det upplyftande att de allra flesta medborgare återkommande tar på sig rollen som väljare i den svenska kommunala demokratin. Även i internationell jämförelse är deltagandet i svenska kommunval mycket högt (Kersting 2015). Av samtliga röstberättigade i 2018 års val till kommunfullmäktige gick hela 84 procent till valurnorna. Efter en bottennotering på 78 procent 2002 har valdeltagandet dessutom stigit i fyra val i rad. Även om det är en bit från 1970-talets toppnoteringar på över 90 procent får nivån ändå betraktas som betryggande.

Dessa uppgifter om valdeltagande avser dock andelen röstande i kommunval bland samtliga röstberättigade i hela landet. Men varje valtillfälle innefattar 290 olika val för att utse fullmäktigeledamöter i 290 kommuner, och ser vi till de enskilda kommunerna finns en variation i valdeltagandet. I 2018 års kommunval återfanns det lägsta valdeltagandet (63 procent) i Haparanda och det högsta (93 procent) i Lomma. Det är en betydande variation, men på de allra flesta håll är ändå deltagandet förhållandevis högt (se figur 5.1). I 268 av landets 290 kommuner var andelen röstande över 80 procent. Dessutom innebar valdeltagandet 2018 en ökning jämfört med 2002 års val i 288 av 290 kommuner. I de två kommuner där deltagandet sjönk var nedgången marginell, endast 1–2 procentenheter.

Vi kan också jämföra valdeltagandet i olika typer av kommuner utifrån den kommunindelning som introducerades i kapitel 3, vilken innefattar 68 landsbygdskommuner, 26 storstadskommuner inklusive intilliggande kommuner, samt 196 övriga kommuner. I figur 5.2 illustreras hur valdeltagandet utvecklas i dessa kommungrupper under perioden 1976–2018. Några saker är värda att notera: i alla tre grupper har valdeltagandet stigit i samtliga val sedan 2002, skillnaderna är förhållandevis små mellan grupperna och deltagandet är inte lägst i de glest befolkade landsbygdskommunerna.

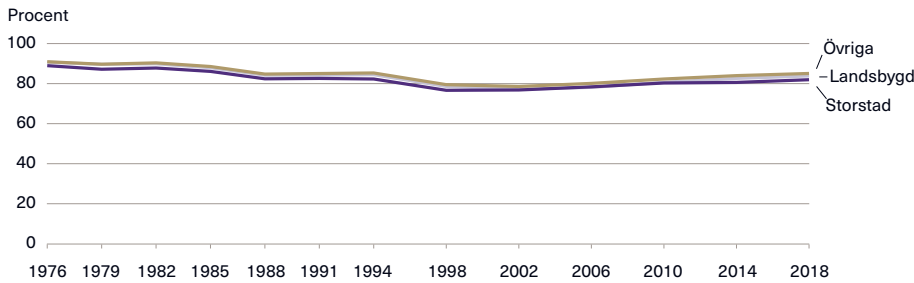
Även om skillnaderna i valdeltagande mellan kommuner i allt väsentligt är små, kan det ofta finnas skillnader mellan områden *inom* kommuner som är större. Dessa är därför värda att uppmärksamma. SCB:s valdeltagandeundersökning år 2018 genomfördes som en totalundersökning av alla röstberättigade. Det gör det möjligt att bryta ned statistiken efter så kallade demografiska statistikområden (deso). Det finns 5 984 deso-områden i Sverige som år 2018 hade mellan 700 och 4 300 invånare. Vissa små kommuner har endast två deso-områden, medan stora kommuner har många. Exempelvis har Stockholm över 500 deso-områden.

Figur 5.1 Deltagande i 2018 års val till kommunfullmäktige.



Källa: SCB:s valstatistik.

Figur 5.2 Deltagande i val till kommunfullmäktige efter kommungrupp, 1976–2018.



Källa: SCB:s valstatistik.

Kommentar: Redovisning av antalet röstande i förhållande till röstberättigade i respektive kommungrupp. Kommunerna har delats in utifrån en indelning av Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd här endast innefattar glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

När vi jämför deltagandet i 2018 års kommunval mellan deso-områden inom olika kommuner framträder en stor variation. I genomsnitt är skillnaden mellan de områden som har högst och lägst valdeltagande i en kommun 15 procentenheter. I en del kommuner är skillnaden blott några procentenheter, medan den i 27 av landets kommuner är över 30 procentenheter. Framför allt är det i storstadskommunerna som skillnaderna är stora. Den största skillnaden mellan det deso-område med högst respektive lägst valdeltagande finns i Göteborgs kommun, där skillnaden uppgår till 53 procentenheter. Därefter följer Södertälje och Stockholm (49 respektive 48 procentenheter).

Skillnaderna hänger samman med vilka medborgare som bor i dessa deso-områden. Det finns vissa tydliga skillnader i valdeltagande mellan olika samhällsgrupper och dessa grupper tenderar inte vara jämnt fördelade mellan olika områden. Generellt sett har dock det ökande deltagandet i kommunval gjort att valdeltagandet har blivit mer jämlikt. Det märks exempelvis om man ser till förstagångsväljare. I 2002 års val var deras valdeltagande 10 procentenheter lägre än de mer erfarna väljarna, men 2018 hade skillnaden minskat till endast 2 procentenheter (SCB 2019a). Vissa betydande skillnader finns dock kvar. Valdeltagandet är klart lägre bland personer med

låg utbildningsnivå, utrikes födda och framför allt utländska medborgare. Visserligen ökade andelen röstande bland röstberättigade utländska medborgare med 5 procentenheter till 39 procent i 2018 års val, men det är fortfarande en avsevärt mindre andel än de 87 procent som röstade bland svenska medborgare (SCB 2019a).²⁰ Dessa skillnader mellan grupper, i synnerhet vad avser svenska och utländska medborgare, förklarar till stor del de skillnader som finns mellan kommuner och mellan olika områden inom en och samma kommun.

Det på vissa håll lägre deltagandet har föranlett initiativ i syfte att stimulera valdeltagandet. Tyvärr har i stort sett samtliga insatser av denna typ genomförts på ett sådant sätt att det inte går att utvärdera effekterna av dem. Ett exempel är de särskilda medel för informationsinsatser som partierna fått inför val, där flera har kritiserat initiativen för att de utformats på så sätt att man inte kan utvärdera hur effektiva de varit (Dahlberg & Åsbrink 2010; jfr Jendel & Nord 2019). Här finns dock inspiration för svenska politiker att hämta från exempelvis Danmark, där forskare har varit inblandade i utformningen av olika insatser för att öka valdeltagandet. Genom att involvera forskare i ett tidigt skede har insatserna genomförts på ett sätt som möjliggjort utvärderingar. Dessa utvärderingar har bland annat visat att utskick av sms-påminnelser om att rösta kan ge en viss positiv effekt på valdeltagandet (Bhatti m.fl. 2017, 2014).

GEMENSAM VALDAG OCH NIVÅN PÅ DELTAGANDET

En förklaring till det internationellt sett höga deltagandet i svenska kommunval är den gemensamma valdagen. I huvudsak följer deltagandet i kommunala val och riksdagsval varandra. Det hänger samman med att i stort sett alla som röstar i riksdagsval samtidigt lägger en röst i de kommunala valen (Öhrvall 2015). Den skillnad som finns mellan valtyperna beror i huvudsak på att utländska medborgare endast har rösträtt i de kommunala valen.²¹ Som vi nyss konstaterade röstar denna grupp i betydligt mindre utsträckning. Dock finns indikationer på att valdeltagandet kan påverkas av lokalpolitiska faktorer, såsom förändrad skattepolitik (Broms 2021a).

Den gemensamma valdagen bidrar alltså av allt att döma till ett högre deltagande i kommunvalen. Men, som uppmärksammades i kapitel 2, Sverige har inte alltid haft en gemensam valdag. Det var först i och med den partiella författningsreformen år 1968 som en gemensam valdag för samtliga tre politiska nivåer infördes. Den debatt som föregick reformen har fortsatt sedan dess, dock med varierande intensitet. Argumenten för den gemensamma valdagen bygger framför allt på att den främjar valdeltagandet, men även på vikten av att väljarna beaktar ett helhetsperspektiv när röstandet innefattar såväl riks- som kommunpolitik. Förespråkarna för skilda valdagar lyfter å sin sida fram att det skulle kunna vitalisera kommun-

20. För att vara röstberättigad som utländsk medborgare krävs antingen att man är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, Island eller Norge och har varit folkbokförd i Sverige 30 dagar före valdagen, alternativt att man är medborgare i ett annat land och har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.
21. I viss mån beror det även på att utlandssvenskar har rösträtt i riksdagsval, men inte i kommunala val.

demokratien. Då skulle de kommunala valen inte behöva tävla med rikspolitiken om strålkastarljuset varigenom ansvarsutkrävandet skulle stärkas (jfr Oscarsson 2001; Kjellgren 2001).

En följd av att en gemensam valdag infördes var att tiden mellan valtillfällena i Sverige blev längre. Det avståndet blev än större när mandatperioderna förlängdes från tre till fyra år från och med 1998 års val. Visserligen innebar det svenska EU-inträdet 1995 att svenska medborgare får rösta i val till Europaparlamentet vart femte år, vilket gör att det inte alltid går fyra år mellan valtillfällena. Men EU-valen har inte alls väckt samma intresse bland svenska medborgare som övriga val. Trots att det ökade var deltagandet i 2019 års val endast 55 procent.

Att det är relativt långt mellan valen innebär att det även är långt mellan de tillfällen då svenska medborgare får göra sin röst hörd och därmed ges möjlighet att påverka politiken, enligt samlingsstyrets och konkurrensdemokratins modeller. Valtillfällena tycks även ha en positiv inverkan på demokratin – under valår tenderar medborgarna att visa ett större intresse för politik och vara nöjdare med hur demokratin fungerar (Holmberg & Weibull 2019). Av dessa skäl vore det kanske önskvärt med tätare mellan valen i Sverige. Å andra sidan är ett motargument som då och då dyker upp att om det är tätt mellan valen så kan det leda till valtrötthet och därmed sjunkande valdeltagande. Därtill tror många kritiker av skilda valdagar att partiorganisationerna skulle få svårt att mäta med mer frekventa valkampanjer.

Enligt kritiker av den gemensamma valdagen riskerar den att medföra att de lokala frågorna hamnar i skymundan av rikspolitiken under valrörelsen. Detta kan försvåra medborgarnas uppgift att fatta informerade beslut i valen. Även om skilda valdagar infördes skulle den nationella politiken ändå kunna få stort utrymme vid kommunval, vilket exempelvis har noterats i studier av norska val (Risberg Thomesen 1998). De lokala valen kan komma att ses som en omröstning om vilket stöd partierna har i rikspolitiken.

Även om man tror att skilda valdagar skulle vitalisera den lokala demokratin och underlätta ansvarsutkrävandet, måste detta vägas mot risken för ett lägre valdeltagande. En nyckelfråga är hur mycket valdeltagandet skulle påverkas av en övergång till skilda valdagar? Det är förstås svårt att förutspå. Under 1960-talet, då vi hade skilda valdagar, var deltagandet mellan 3 och 8 procentenheter lägre i kommunvalen än i de nationella andrakammarvalen. Samtidigt var det en annan tid. Politikerna var väsentligt fler, vi hade ett annat valsysteem där riksdagens första kammare valdes indirekt av landstingen, och valen till landstingen ägde rum samtidigt som valen till kommunfullmäktige. Att skilda valdagar skulle ge ett lägre valdeltagande i de lokala valen är dock ingen vågad gissning. Så ser det ut på de flesta håll i världen. Lokala val brukar betraktas

som så kallade andra rangens val, och sådana val genererar i regel mindre uppmärksamhet och lägre valdeltagande (Miller 1988; Reif & Schmitt 1980). Om vi tittar på hur det sett ut på senare tid i våra grannländer, vilka alla har skilda valdagar, talar det för ett lägre valdeltagande på omkring 15 procentenheter i kommunval ifall de separerades från riksdagsvalen. Efter en mer gedigen genomgång av frågan landade Henrik Oscarsson (2001) i en liknande slutsats. Han fann att skilda valdagar med tiden sannolikt skulle medföra mellan 10 och 20 procentenheters lägre valdeltagande i kommunvalen än i riksdagsvalen.

Medborgaren som partimedlem, deltagare och aktivist

I valdemokratin (som alltså samlingsstyret och konkurrensdemokratin sorteras in under) förväntas medborgare inte bara vara väljare, utan även ikläda sig rollen som partisympatisör och ta ställning till de partier som ställer upp i valet och föredra ett parti framför de övriga. Åtminstone med den nuvarande, partibaserade svenska valdemokratin krävs att det finns en grupp av medborgare som också är partimedlemmar och villiga att delta i den egenskapen, det vill säga att verka inom den lokala partiorganisationen, ställa upp som kandidater i val och ta på sig förtroendeuppdrag. Vi dyker djupare in i frågor om partimedlemskap och partiernas dagsform i kapitel 6, där vi bland annat diskuterar partiernas sjunkande medlemstal, deras rekryteringsproblem och medborgarnas vilja att ta uppdrag, som inte ser ut att ha sjunkit på senare tid.

Även om vissa medborgare axlar ansvar genom att ta på sig ett partipolitiskt förtroendeuppdrag och på så vis är aktiva under mandatperioden, är medborgarnas roll enligt samlingsstyrets och konkurrensdemokratins ideal mer tillbakadragen mellan valtillfällena. Dock förväntas de hålla sig välinformerade om den politiska och ekonomiska utvecklingen i kommunen, liksom att vara à jour med vad de olika valalternativen står för, i syfte att kunna utkräva ansvar nästa valdag. Medborgarna kan också, inte minst i samlingsstyret, hålla kontakten med sina valda ombud under valperioden. I samlingsstyret är de många lekmannapolitikernas folkliga förankring en viktig legitimitetsgrund. I och med att antalet politiker har sjunkit, har dock kontaktytorna mellan de förtroendevalda och väljarna minskat dramatiskt sedan 1950- och 1960-talen, varpå valtillfällenas betydelse i så måtto har förstärkts.

Enligt deltagardemokratins ideal förväntas medborgarna däremot vara kontinuerligt engagerade i kommunpolitiken, exempelvis som medlemmar i och företrädare för föreningar, som aktivister i nätverk eller intresseorganisationer eller som enskilda individer. Det finns en lång tradition av deltagardemokratiska inslag i den lokala demokratin, där medborgare

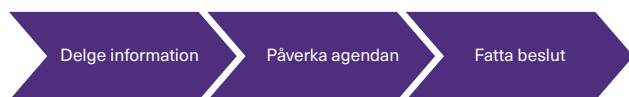
försöker påverka den förda politiken mellan valen. De senaste årtiondena har dessutom nya direkt- och deltagardemokratiska instrument introducerats i syfte att öka medborgarnas engagemang mellan valtillfällena. Inte minst gav 1990-talets sjunkande valdeltagande och stigande politikermisstro luft under vingarna för dem som ser deltagardemokratien som ett sätt att vitalisera och stärka demokratin (Gilljam & Jodal 2006). Ytterligare innovationer av sådant slag har också förts fram av olika statliga utredningar (se kapitel 1).

Deltagardemokratiska inslag kan vara av olika natur. Ett sätt att kategorisera dem är Sherry R. Arnsteins (1969) så kallade delaktighetsstege, som består av åtta steg, med en ökande grad av medborgares delaktighet och makt. Den är en uttryckligen provokativ typologi där formerna *manipulation* och *terapi* återfinns på stegens två lägst belägna pinnar: medborgare bjuds in till aktiviteter som ger sken av deltagande, men som i praktiken inte innebär någon form av reell delaktighet. Därefter följer olika former av symbolisk delaktighet där medborgarna får närvara samt ges information och möjlighet att tycka till, men utan att det finns tydligt formulerade mål om att medborgarnas åsikter ska beaktas. Högst upp på stegen finner vi slutligen olika former av reella inflytandemöjligheter för medborgarna i olika grad, där det översta steget innebär att medborgarna har full kontroll över en verksamhet.

Vi har hämtat inspiration från Arnsteins stege och utifrån den skapat en indelning i tre kategorier av deltagande med stigande grad av inflytande, där medborgarna ges möjlighet att: 1) delge politikerna information och åsikter, 2) föra upp frågor på den politiska dagordningen, samt 3) vara med och fatta beslut i politiska frågor (se figur 5.3).

Den första kategorin innefattar olika sätt för politiskt valda att hämta in information och kunskap från medborgare, men de kan också utgöra tillfällen för politiker att förankra politiska förslag. Sådana tillfällen för informationsutbyte kan medföra att förslag förs fram som politikerna sedan tar med sig för politiska beslut, men de utgör ingen formell kanal där medborgarna har en rätt att föra fram frågor på den politiska dagordningen. Sådana kanaler har vi valt att lägga in i vår andra kategori. I den svenska lokala demokratin handlar det framför allt om medborgarförslag, e-förslag och folkinitiativ. Den sistnämnda är, som vi återkommer till, ett verktyg där medborgare kan föra fram förslag som senare kan gå till folkomröstning. Även om kommunala folkomröstningar är rådgivande till sin natur har vi valt att sortera in dem i vår tredje kategori – att vara med och fatta beslut i politiska frågor. Detta för att det är ett tillfälle för medborgarna att ta ställning i en politisk fråga, och givet att deltagandet inte är väldigt lågt är det ofta svårt för de politiskt valda att gå emot utfallet i en sådan folkomröstning. Låt oss nu se närmare på aktiviteter som kan sorteras in under dessa tre kategorier.

Figur 5.3 Kategorier av medborgerligt politiskt inflytande.



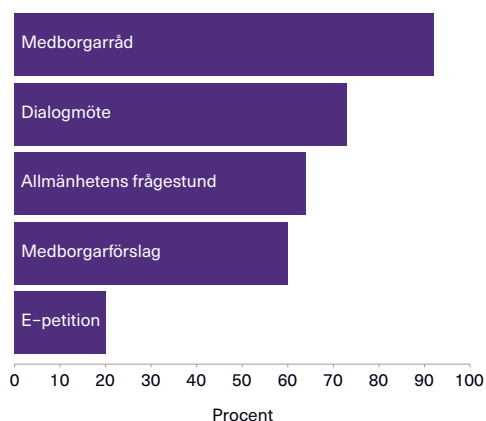
DELGE INFORMATION: DIALOG MED MEDBORGARNA

Aktiviteter där kommunen hämtar in medborgares åsikter och uppfattningar kan betraktas som ett komplement eller en ersättning till de kanaler som partierna är tänkta att utgöra (se vidare i kapitel 6). Initiativet kan komma från enskilda medborgare eller grupper av medborgare, exempelvis genom namninsamlingar, demonstrationer eller kontakter med politiker. Det kan också komma från politiker eller tjänstemän som bjuder in medborgare att delta i ett samtal kring ett politiskt område eller en specifik fråga. En rad olika aktiviteter av sådant slag kan samlas under begreppet medborgardialog, såsom medborgarråd, referensgrupper, informationsmöten, medborgarbudget, rådslag och medborgarpaneler (Tahvilzadeh 2015; Karlsson 2011). SKR arbetar sedan 2006 med att stödja kommuner och regioner i utvecklingen av medborgardialog som en del i deras styrprocesser.

Ett vanligt exempel på medborgardialog är *allmänhetens frågestund* (SCB 2021). År 2019 hade 64 procent av kommunerna infört det i fullmäktige (se figur 5.4). Det innebär ett tillfälle för medborgarna att ställa frågor till kommunfullmäktiges ledamöter – och ofta även till ordföranden i en nämnd eller styrelse – om alla ärenden som fullmäktige beslutar om. Frågorna ska vara korta och lämnas in skriftligt i förväg. I de flesta fall inleds fullmäktigemötet med allmänhetens frågestund i en halvtimme. Även om endast ett fåtal av medborgarna nyttjar möjligheten finns den där för samtliga.

Vanligt förekommande i kommunerna är även olika typer av *medborgarråd* (se figur 5.4 och 5.5). Med medborgarråd avses formaliserade möten mellan å ena sidan förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan representanter för olika samhällsgrupper. Sedan SCB började kartlägga tillämpningen i början av 00-talet har så stor andel som runt 90 procent av alla kommuner haft åtminstone ett medborgarråd. Förmodligen är siffrorna dessutom något i underkant då andra källor visat att i princip alla kommuner tillhandahåller någon form av medborgarråd (Lidström & Feltenius 2021).

Figur 5.4 Deltagardemokratiska inslag i kommuner 2019, andel av kommunerna.

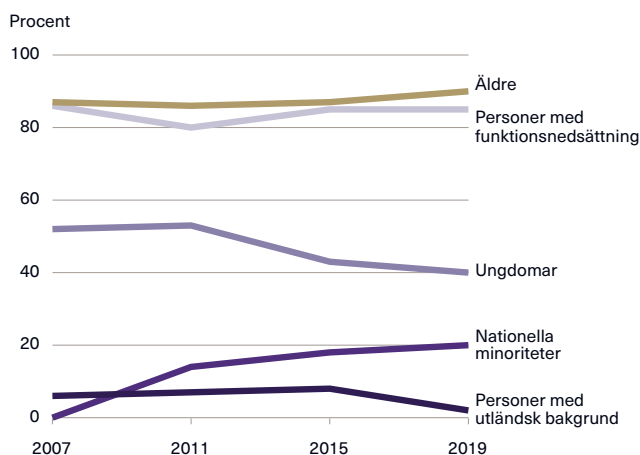


Källa: SCB:s undersökning om den lokala demokratin i kommuner och regioner 2020.

Kommentar: Enkäten besvarades av 247 av 290 kommuner. Med dialogmöten avses här det som SCB klassificerar som medborgardialog och definierar som »en aktivitet där medborgare ges möjlighet att kommunicera med kommunens företrädare (förtroendevalda och/eller tjänstepersoner). Det kan t.ex. vara dialogmöten, fokusgrupper, open space och medborgarpaneler«.

De allra flesta kommuner har till exempel ett kommunalt pensionärsråd, vilket är en form av brukarinflytande där kommunpolitiker och representanter från pensionärsorganisationerna möts. Till skillnad från övriga nordiska länder finns i Sverige inget formellt krav på att kommunerna ska ha ett pensionärsråd, även om det står i kommunallagen att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som nyttjar deras tjänster (6 kap. 8§ kommunallagen). Trots avsaknaden av formella krav började de kommunala pensionärsråden växa fram redan under 1970-talet och har därmed en lång tradition (Feltenius 2004). I en undersökning från 2002 uppgav 97 procent av Sveriges kommuner att de hade ett pensionärsråd (Gilljam & Jodal 2005). Inget tyder på att det skulle se annorlunda ut idag (jfr Wide & Feltenius 2016). Syftet med de kommunala pensionärsråden är dels att utveckla den kommunala äldrepolitiken genom att pensionärsorganisationerna får

Figur 5.5 Medborgarråd i kommuner 2007–2019, andel av kommunerna.



Källa: SCB:s undersökning om den lokala demokratin i kommuner och regioner.

Kommentar: Bortfallet varierar mellan undersökningstillfällena: 3 kommuner 2007, 36 kommuner 2011, 14 kommuner 2015, samt 43 kommuner 2019.

bidra med erfarenheter och kunskande, dels att pensionärsorganisationerna ges möjlighet att föra fram synpunkter och ställa frågor. På liknande sätt finns det i kommunerna även funktionshinderråd, där kommunpolitiker och representanter från handikapporganisationer möts (Johansson m.fl. 2011).

Det finns också andra typer av rådgivande organ i kommunerna. I enlighet med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns det samrådsorgan med nationella minoriteter i ett femtiotal kommuner (Lidström & Feltenius 2021). Vidare kan det finnas partipolitiskt obundna ungdomsråd med syfte att ge unga möjlighet att påverka sin egen vardag och att skapa dialog mellan unga och politiker i kommunen. Därutöver finns det brukarråd på verksamhetsnivå. Enligt skollagen (2010:800) ska det till exempel finnas forum för samråd med vårdnadshavare och elever. Det finns också brukarråd inom vård- och omsorgsboenden och dag-

ligverksamhet. Många kommuner har även landsbygdsråd där politiker möter representanter för föreningar och företag för att diskutera frågor kring landsbygdsutveckling.

Ett annat sätt att ge medborgare inflytande är att bjuda in dem till diskussioner om ekonomiska prioriteringar genom så kallade *medborgarbudgetar*. SKR har sedan 2008 arbetat med utvecklingen av medborgarbudgetar och uppskattningsvis har mellan 30 och 40 kommuner använt detta instrument, i huvudsak för specifika satsningar (SKR 2019a), såsom utveckling av parker och lekplatser.

Medborgardialoger förekommer också inom fysisk planering. Kommunen har enligt plan- och bygglagen (2010:900) formell skyldighet att samråda med medborgare om såväl översiktsplan som detaljplan, men det är vanligt att kommunerna bjuder in till medborgardialoger redan tidigt i planprocessen innan beslutsunderlaget är färdigställt (Boverket 2021).

Ytterligare en form av medborgardialog är *medborgarpaneler*. Där bjuds ett slumpmässigt urval av kommunmedborgare in till diskussion om politiska frågor, ofta tillsammans med företrädare för kommunen. Idén bygger på tankar om att diskussionen ska leda till mer genomtänkta och utvecklade åsikter där olika intressen beaktas. Metoden kopplar till idealen om deliberativ demokrati. Att deltagarna bjuds in slumpmässigt ska garantera en mångfald av grupper och intressen. Samtidigt bygger det på att alla inbjudna också ställer upp och deltar. Med tanke på svårigheterna att ens få folk att ställa upp och besvara ett fåtal frågor i korta opinionsundersökningar, finns betydande risk att de utvalda som väljer att delta i en förhållandevis krävande aktivitet som en medborgarpanel inte är representativa. Det har dock genom åren funnits intresse för medborgarpaneler på olika håll. Kommundemokratikommitteén 2001 lyfte fram att de kan fungera som inspirationskällor för partiernas arbete med att ytterligare förbättra dialogen med medborgare (SOU 2001:48, s. 361). Senare utredningar har dock konstaterat att tillämpningen av medborgarpaneler inte har varit framträdande i kommunerna (SOU 2016:5, s. 396).

De aktiviteter som presenterats ovan är alla exempel på instrument som möjliggör dialog och samråd mellan medborgare och politiska företrädare för kommunen (och ibland även tjänstemän), vilket gör att de ryms i vår första kategori av medborgerligt deltagande enligt en deltagardemokratisk modell. De ger kommunen möjlighet att dels skaffa sig information och kunskap som kan förbättra och effektivisera verksamheten, dels skapa legitimitet och förankring och förebygga konflikter genom att bjuda in berörda grupper av medborgare till samråd och dialog. Det innebär att medborgarna erbjuds visst inflytande över processen i utbyte mot information och kunskap respektive stöd och acceptans i genomförandet

(Hertting 2018; Rothstein 2018). I forskningen beskrivs det ibland som att medborgarna blir så kallade *co-creators*, eller »medskapare«, i kommunpolitiken (Torfing m.fl. 2019).

I vissa fall kan medborgardialoger även ses som ett sätt att aktivera bredare grupper av medborgare och på så sätt öka det politiska intresset, valdeltagandet och – på sikt – antalet parti-medlemmar (Montin & Granberg 2021, s. 92–95). Samtidigt pekar studier på att intresset för att delta i denna typ av aktiviteter är lågt och att det framför allt är resursstarka medborgare som är benägna att delta (Lund m.fl. 2021; Tahvilzadeh 2015). Inte sällan uttrycks därför oro för att medborgardialogerna riskerar att utgöra ett hot mot den politiska jämlikheten i kommunerna (Gilljam & Jodal 2006; jfr Wohlgemuth 2003).

Även om olika förslag till förändringar kan komma fram i medborgardialogen, finns det inga förpliktelser för politikerna att ta med sig dessa förslag till diskussion och beslut i fullmäktige. Det gör att man kan argumentera för att medborgardialogerna egentligen inte innebär någon inskränkning av politikernas roll och att de kan ses som kompletterande inslag i förhållande till konkurrensdemokratien och samlingsstyret (jfr Vedung & Dahlberg 2013, s. 36f). Men det finns en risk för att medborgare som ges möjligheten att framföra sina åsikter och vara aktiva i samrådsorgan blir besvikna om deltagandet inte leder någonstans eller om politikerna fattar beslut i motsatt riktning, i synnerhet om de förutsättningarna inte var tydliga (Lund m.fl. 2021). En ytterligare problematik är att det lätt blir oklart om det är politiker eller tjänstemän som ska hantera resultaten av dialogen (Tahvilzadeh 2015). Sammantaget finns en risk att allt detta, tvärt emot intentionerna, kan leda till att avståndet mellan medborgare och politiker ökar och att legitimiteten minskar.

PÅVERKA AGENDAN: MEDBORGARFÖRSLAG

Ett av de mest åtråvärda maktmedlen i en demokrati är initiativrätten, det vill säga rätten att lägga politiska förslag som sedan bereds och beslutas om i det politiska systemet. Eftersom kapaciteten att bereda och besluta om förslag normalt är begränsad är det nödvändigt att även begränsa initiativrätten. Vem som har rätt att lägga sådana förslag på nationell nivå, liksom hur och när, regleras därför ofta i staters konstitutioner.

Ett sätt att ge medborgarna mer inflytande i den lokala demokratin är att ge dem en del av initiativrätten, en direkt möjlighet att påverka den politiska dagordningen. Detta faller in under vår andra kategori av medborgerligt deltagande mellan valen: att påverka agendan. En ny kanal för sådan påverkan skapades i juli 2002 när en ändring av kommunallagen gav kommunerna möjligheten att införa så kallade medborgarförslag.

De kommuner som inför medborgarförslag ger alla som är folkbokförda i en kommun, oavsett medborgarskap och ålder,

möjlighet att väcka ärenden i kommunfullmäktige. Reformen innebar en tydlig förändring – innan dess hade enskilda kommuninvånare ingen laglig rätt att på så vis föra fram ärenden för behandling i kommunfullmäktige. Visserligen hade vissa kommuner redan tidigare öppnat upp för medborgare att kontakta kommunen med önskemål om hantering av en viss fråga, men det fanns inte samma juridiska stöd för att en sådan fråga behövde behandlas som ett ärende i kommunfullmäktige (prop. 2001/02:80). Redan före medborgarförslagen hade förvisso medborgare rätt att med lagligt stöd föra fram frågor via folkinitiativ. Vi återkommer till folkinitiativet längre fram, men det är värt att redan här nämna att en tydlig skillnad ligger i att folkinitiativet kräver underskrifter av ett stort antal kommuninvånare. Medborgarförslaget, däremot, kan lämnas in av en enskild person.

Idén om medborgarförslag hade funnits en tid innan möjligheten infördes. Exempelvis argumenterade Demokratiutvecklingskommittén 1996 för att kommuninvånare med rösträtt skulle ha motionsrätt (SOU 1996:162). En sådan rätt ansågs kunna öka medborgarinflytandet och stärka den lokala demokratin. Förslaget motiverades även med hänvisning till äldre traditioner, bland annat med att fram till 1955 hade kommunmedlemmarna initiativrätt vid kommunalstämman (SOU 2016:5). Medborgarförslag lyftes även fram av Kommundemokratikommittén 2001 (SOU 2001:48), som föreslog att rätten att väcka ärenden skulle utsträckas till alla folkbokförda och inte enbart till dem med rösträtt. Den benämnde dock reformen som en initiativrätt snarare än en motionsrätt, eftersom en initiativrätt ansågs mer i överensstämmelse med, och mindre utmanande mot, den representativa demokratin (SOU 2016:5). Betänkandet låg sedan som grund för utformningen av det medborgarförslag som sedan infördes.

Införandet av medborgarförslag motiverades i propositionen (2001/02:80) med att reformen skulle kunna förbättra kontakten mellan väljare och valda. Det betonades även att medborgarförslag skulle få en större tyngd än kommuninvånarnas tidigare kommunpolitiska kontaktmöjligheter. På så vis blev den agendasättande makten delad mellan politikerna och kommunmedlemmarna (SOU 2016:5). Att samtliga kommuninvånare skulle kunna lämna in ett medborgarförslag sågs som en form av inkludering i den lokala demokratin. Förslagsrätten hade på så vis även ett utbildande syfte: möjligheten för unga att lämna medborgarförslag sågs som ett sätt att bidra till en ökad kunskapsnivå om lokal politik. På samma sätt gavs också utländska medborgare utan rösträtt möjlighet att bli mer engagerade i kommunpolitiken (prop. 2001/02:80). Det fanns förväntningar om ett ökat lokalpolitiskt engagemang mellan valen och i de lokala medierna, men också att införandet av medborgarförslag skulle vitalisera kommunfullmäktige. Mot denna bakgrund var förhoppningen att reformen skulle stär-

ka den representativa demokratins processer. Man var också tydlig med att det fanns ett stöd bland såväl kommuner som medborgare för införandet (SOU 2001:48).

Den ursprungliga formuleringen i kommunallagen innebär att samtliga medborgarförslag behövde behandlas i kommunfullmäktige, oavsett deras innehåll (Ds 2005:58). Detta medförde administrativa kostnader och en inte oansenlig arbetsbelastning för såväl tjänstemän som politiker. År 2007 ändrades därför reglerna i syfte att förenkla hanteringen av medborgarförslag, bland annat genom att låta fullmäktige delegera beslut till kommunstyrelsen eller annan nämnd i de fall då ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen (SOU 2016:5).

Efter att möjligheten gavs 2002 har antalet kommuner som infört medborgarförslag ökat kraftigt över tid. Under den första mandatperioden valde 37 procent av kommunerna att införa medborgarförslag, en andel som steg till 66 procent under den följande mandatperioden. Därefter var ökningen mer måttlig och på senare tid har ett antal kommuner valt att avskaffa medborgarförslag, vilket medfört att andelen kommuner med medborgarförslag har sjunkit med 12 procentenheter till 60 procent under den innevarande mandatperioden (se figur 5.4). Antalet medborgarförslag som inkommit varierar kraftigt mellan kommuner. Enligt en kartläggning av SCB mottog kommunerna i genomsnitt 20 förslag per år under mandatperioden 2010–2014. Det är ont om studier som visar vilka kommuninvånare som nyttjat möjligheten, men de forskningsresultat som trots allt finns tyder på att det är personer som tillhör grupper som redan tidigare är väl representerade i kommunpolitiken (t.ex. Peterson 2018).

De kommuner som valt att avveckla möjligheten att lägga medborgarförslag lyfter fram likartade skäl: Medborgarförslagen anses vara administrativt betungande, och ha en alltför omständlig handläggningsprocess. Detta leder till långa svars-tider, något som hänger samman med att många av de förslag som lämnats in snarast har karaktären av »cykelställsfrågor« – det vill säga frågor av enklare teknisk natur som egentligen inte brukar behandlas politiskt. Flera kommuner lyfter även fram att få förslag kommit in, få har fått bifall och att många av förslagen har berört frågor som ligger utanför den kommunala kompetensen (Lindskog 2022).

De flesta av kommunerna som avvecklat medborgarförslag har dock infört någon annan kanal genom vilken medborgarna kan lämna synpunkter och förslag. En sådan kanal är så kallade e-förslag alternativt e-petitioner (Karlsson & Åström 2015). Det innebär att medborgare kan lämna in förslag som publiceras på kommunens webbplats. Därefter hålls en digital omröstning och förslag som får ett visst antal röster – till exempel 50 röster inom 90 dagar – behandlas i fullmäktige eller nämnd.

Precis som med medborgardialoger kan medborgarförslag och e-förslag ses som viktiga verktyg för att öka medborgarnas politiska intresse såväl som att minska avståndet mellan medborgare och politiker. Men med tanke på att de allra flesta förslagen inte får gehör finns en risk att avståndet istället ökar.

DELTA I BESLUT: DIREKTDEMOKRATI

Den tredje kategorin av deltagardemokratiska inslag innefattar sådana där medborgarna får vara del av det faktiska beslutsfattandet i form av att själva rösta på olika politiska alternativ. Vi räknar här in omröstningar som formellt sett är rådgivande, såsom *kommunala folkomröstningar* (Wänström 2014).

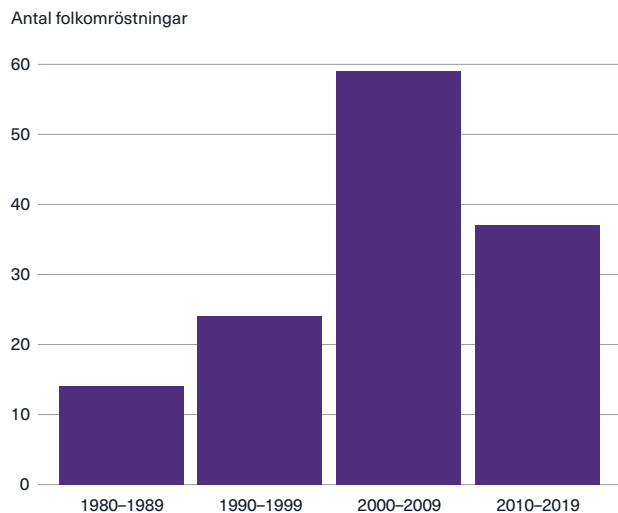
Möjligheten för kommuner att anordna folkomröstningar infördes i kommunallagen 1977. Det gav politiker möjligheten att låta medborgarna påverka beslut som ansågs kräva högre grad av legitimitet eller där de politiska partierna var splittrade och medborgarnas röst skulle kunna överbrygga låsningar. Initiativen till dessa folkomröstningar kom från politiker. Efter att ha bekräftats av en majoritet i fullmäktige kunde de låta medborgarna rösta och på så vis delge sina åsikter i frågan.

Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) föreslog i sitt betänkande att även medborgarna skulle få möjligheten att initiera en folkomröstning genom ett så kallat *folkinitiativ*. Detta infördes 1994 genom en lagändring, vilken innebar att om 5 procent av invånarna i en kommun undertecknat en namninsamling med begäran om en folkomröstning i en viss fråga var fullmäktige tvungen att behandla ärendet. Att även medborgarna på detta sätt fick möjlighet att väcka en fråga innebar ett utökat inflytande. Emellertid visade det sig att lejonparten av de initiativ som kom in avslogs av kommunfullmäktige och blev därmed inte föremål för någon folkomröstning. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) noterade år 2001 att av 70 folkinitiativ som då inkommit hade alla utom två avslagits och därmed inte gått vidare till folkomröstning. Kommittén konstaterade att reformen varit ett misslyckande, och även om den väckt engagemang, hade den också bidragit till besvikelse, missnöje och ett ökat avstånd mellan medborgare och politiker. Den föreslog därför att folkinitiativet skulle förstärkas genom att göra det lättare för medborgarna att få till stånd folkomröstningar.

År 2011 kom också en reform som minskade fullmäktiges möjligheter att avslå de ärenden som förs fram. Reformen innebar att två tredjedelar av fullmäktiges ledamöter var tvungna att rösta mot det inlämnade förslaget för att det inte skulle leda till en folkomröstning. Samtidigt höjdes kravet på andelen invånare som skulle stå bakom folkinitiativet för att frågan skulle behandlas i kommunfullmäktige till 10 procent.

Ser vi till samtliga kommunala folkomröstningar, oavsett vem som initierat dem, har det genomförts 145 sådana sedan möjligheten infördes 1977. I figur 5.6 redovisas antalet

Figur 5.6 Antal lokala folkomröstningar över tid, 1980–2019.



Källa: Valmyndigheten, SOU 1993:72 och uppgifter från berörda kommuner.

Kommentar: under perioden 2020–2021 har ytterligare 10 kommunala folkomröstningar genomförts.

folkomröstningar under de senaste årtiondena. Det har skett en ökning över tid, även om antalet folkomröstningar gick ned under 2010-talet. Det bör dock nämnas att det under det första decenniet efter millennieskiftet genomfördes sammanlagt 28 omröstningar om trängselavgifter i Stockholms län. Detta drar förstås upp antalet avsevärt. I genomsnitt har valdeltagandet i kommunala folkomröstningar legat på 60 procent, vilket alltså är betydligt lägre än det genomsnittliga deltagandet i val till kommunfullmäktige, trots att en del av dessa folkomröstningar har genomförts samtidigt som allmänna val.

Efter att folkinitiativet stärktes 2011 har 37 kommunala folkomröstningar hållits, varav 31 tillkommit efter folkinitiativ. Av dessa 31 har 14 handlat om skolnedläggningar. Endast i 3 av dessa 14 fall har kommunfullmäktige agerat i enlighet med utslaget i omröstningen och stoppat en nedläggning (Jungar 2020). I flera fall har dock valdeltagandet varit långt under 50 procent, vilket sannolikt har gjort det lättare för fullmäktige

att bortse från folkomröstningens resultat. För folkinitiativ som gällt andra frågor har utfallet i högre grad efterlevts av fullmäktige.

Reformen har således inneburit att fler folkomröstningar tillkommit efter initiativ från medborgare. Även om det formellt sett är en enskild medborgare som tar ett folkinitiativ kan det vara organiserade intressen som står bakom. Det kan handla om föräldraföreningar, byalag och lokala aktionsgrupper, men även mer etablerade organisationer och politiska partier (Jungar 2020). Att partier väljer att nyttja detta verktyg för att få igenom en folkomröstning som de inte kan samla en majoritet i fullmäktige för, var troligen inte något som förutsågs och innebär en konflikt med hur valdemokratin är tänkt att fungera.

Trots att folkomröstningarna är rådgivande till sin natur kan det vara svårt för de folkvalda att gå emot resultatet eftersom det kan skapa missnöje och politikerförakt, även om det rör sig om en viljeyttring från en liten grupp medborgare. Trots det har fullmäktige vid ett flertal tillfällen valt att gå emot folkomröstningars resultat. I vissa fall har det handlat om beslut som redan har fattats i kommunen och därmed varit svåra att riva upp, även om önskan skulle finnas. I andra fall har valdeltagandet varit så pass lågt att det har varit svårt att avgöra vilken legitimitet utfallet har, oavsett hur tydligt själva valresultatet är.

DELTAGARDEMOKRATIN OCH MEDBORGARNA

Det är alltså tydligt att många nya deltagardemokratiska praktiker introducerats i den kommunala demokratin under de senaste årtiondena. Ambitionen har varit att vitalisera demokratin genom att öka det medborgliga deltagandet, vilket skulle kunna bidra med kunskap för bättre politiska beslut, ökad legitimitet och potentiellt även kunna utgöra en inkörsport för medborgare in i partipolitiken.

Samtidigt har medborgarna inte alltid visat något särskilt stort intresse för att delta i dessa former. De som väl deltar har i hög grad visat sig vara resursstarka medborgare, vilket kan ses som problematiskt för den politiska jämlikheten. En ytterligare tänkbar negativ aspekt – om deltagardemokratin sker via egenintresserade punktinsatser inom avgränsade politiksektorer – är att engagemang i deltagardemokratiska forum kan skada helhetstänkandet och koordinationen mellan politikområden. I slutänden kan effekten bli att allmänintresset riskerar att ta skada (jfr Amnå 2003).

Det finns också en risk att deltagandet kan leda till besvikelse hos medborgarna, i synnerhet om de frågor de för fram inte får politiskt genomslag. För politikerna kan det leda till svåra situationer att hantera då de förslag som kommer fram genom de deltagardemokratiska kanalerna kan hamna i konflikt med konkurrensdemokratins och samlingsstyrets logiker. Det är

därför större chans att deltagardemokratiska processer påverkar frågor som är mindre partipolitiserade (Karlsson 2012). Det finns också indikationer på att mer livaktigt demokratiskt deltagande är lättare att åstadkomma i mindre kommuner (Johansson 2007).

Allmänt bör för övrigt tilläggas att inte mycket hänt sedan Finkel (1985) beklagade sig över att forskningen traditionellt sett varit ointresserad av att utvärdera effekterna av politiskt deltagande på de individer som medverkar i deltagardemokratiska aktiviteter. Beklagandet upprepas gång på gång i senare forskningsöversikter över fältet (t.ex. Gabriel 2017; Geissel 2013). En rapport från OECD (2005) har konstaterat att jämfört med den entusiasm som brukar föregå sjuosättandet av deltagardemokratiska reformer, är kunskapen om reformerna verkligen har de avsedda positiva effekterna begränsad. Visst finns vissa fallstudier på temat som tyder på positiva erfarenheter (och det gäller även i Sverige, se t.ex. Adenskog 2018). Emellertid har den enda mer kvantitativt orienterade analysen om svenska förhållanden nått den något nedslående slutsatsen att:

[k]ommunernas satsningar på demokratiutveckling har inte resulterat i en mer vital demokrati med mer aktiva och tillitsfulla medborgare. Trots en lång rad olika analyser har vi inte funnit några belägg för att kommunerna har lyckats administrera fram en bättre fungerande demokrati. De kommunala demokratisatsningarna måste tvärtom bedömas som misslyckade (Gilljam & Jodal 2005, s. 26).

Den studien börjar nu bli ganska gammal. Det är med andra ord hög tid för fler utvärderingar av effekterna av de deltagardemokratiska verktyg som på bred front introducerats i svenska kommuner under de senaste decennierna. Om medborgare bjuds in att delta, men endast vissa grupper intresserar sig – och de åsikter och önskemål som förs fram visar sig inte påverka den förda politiken – riskerar initiativen att leda till missnöje snarare än mer engagerade och tillitsfulla medborgare (se t.ex. Hanson 2018).

Kunder i demokratin

Kommunernas ökande inslag av marknadsstyrning har också en direkt påverkan på medborgarnas roll i den lokala demokratin. Marknadsstyret kan sägas bygga på en egen demokratilogik, där medborgarna ges möjlighet att ikläda sig rollen som kunder och påverka kommunernas verksamhet genom att »rösta med fötterna« och göra sina egna aktiva val (Winblad & Blomqvist 2013; Kastberg 2011; Pollitt 2003). Som vi uppmärksammade i kapitel 4 är synen på kundval som demokratisk praktik kontroversiell och partipolitiserad. Föresprå-

karna hävdar emellertid att valfrihet är ett viktigt värde, en given del av en levande demokrati och av det demokratiska medborgarskapets frihet (t.ex. Olsson 2008; Kastberg 2005). Ett sådant kundvalssystem kan ses som en form av »demokrati utan politik« (Montin 2002, s. 173), där medborgarna ges makt att själva välja sin välfärdsleverantör. Det kan exempelvis röra sig om val av skola eller val av hemtjänstutvecklare. Anhängarna av synsättet menar att om fler upplever att de får de offentliga tjänster som de önskar, bör det betraktas som en demokratisk vinst (se även Axelsson m.fl. 2010).

Enligt marknadsstyrets logik förväntas medborgarna i kommunen »rösta med fötterna«, det vill säga välja bort olika alternativ (»exit«) och därmed utöva ett inflytande över vilken verksamhet som ska finnas kvar. Enligt teorin antas dessa val främja kvalitet. Det är ett annat och mer direkt sätt att påverka den kommunala verksamheten än via allmänna val och politiska partier i den traditionella representativa demokratin (»voice«) (Hirschman 1970). Ibland beskrivs utvecklingen mot marknadsstyrning inom den kommunala välfärden som en förskjutning av medborgarnas inflytandemöjligheter, från kollektiva samråd till individuell valfrihet (SOU 2012:30; jfr Feltenius & Wide 2019; Wide & Feltenius 2016).

Att införa sådan valfrihet har, som nämntes ovan, av Bo Rothstein (1994) lanserats som en lösning på demokratins »svarta hål«, alltså problemet att mycket av politiken utformas i förvaltningen och att det är svårt för medborgarna att ha inflytande över de beslut som fattas där (jfr Blomqvist & Rothstein 2000). Genom att kunna välja mellan olika alternativ är tanken att medborgarna ska kunna påverka sin egen situation och i förlängningen även verksamheten i stort. I en sådan marknadsorienterad modell skapas legitimitet helt enkelt genom att medborgare ges möjlighet till egna val inom offentlig service. Genom valfrihetssystemet är därmed tanken att en maktförskjutning ska ske från politiker och tjänstemän till medborgarna (prop. 2008/09:29, s. 54f).

Ett exempel på kundvalssystem i kommunerna är det fria skolvalet, som ger vårdnadshavare rätt att välja skola för sina barn. Införandet av det fria skolvalet var en del i friskolereformen i början av 1990-talet och har lett till etablerandet av en marknad av offentliga, privata och ideella alternativ inom grund- och gymnasieskolan (Jarl & Rönnberg 2010). Andelen elever som går i en privat skola har ökat markant över tid, framför allt gällande gymnasieskolan. Samtidigt finns en betydande variation mellan kommuner. Det finns ett tydligt samband mellan å ena sidan befolkningsstorlek och å andra sidan utbudet av skolor och andelen elever som går i en fristående skola (Jordahl & Öhrvall 2013). Vidare har Eva K. Andersson med flera (2021) funnit att i mer tätbefolkade områden är det också en större andel föräldrar som gör ett aktivt val av skola för sina barn än i mer glesbefolkade delar av landet.

De konstaterar att i svenska storstadsområden finns en högre grad av marknadsiering på skolområdet än vad som fallet är på landsbygd. Vissa kommuner har inte ens elevunderlag för någon gymnasieskola över huvudet taget. De unga som växer upp i dessa kommuner är tvungna att resa till en annan kommun för att kunna ta del av utbildning.

Ett annat exempel där medborgarna har fått större valfrihet är inom den sociala omsorgen, särskilt inom hemtjänsten. Dessa valfrihetssystem är vanligen baserade på lagen om valfrihetssystem (LOV) som kom 2009. Lite fler än hälften av landets kommuner (157 av 290) använder sig idag av LOV inom hemtjänsten (avser läget i oktober 2021).

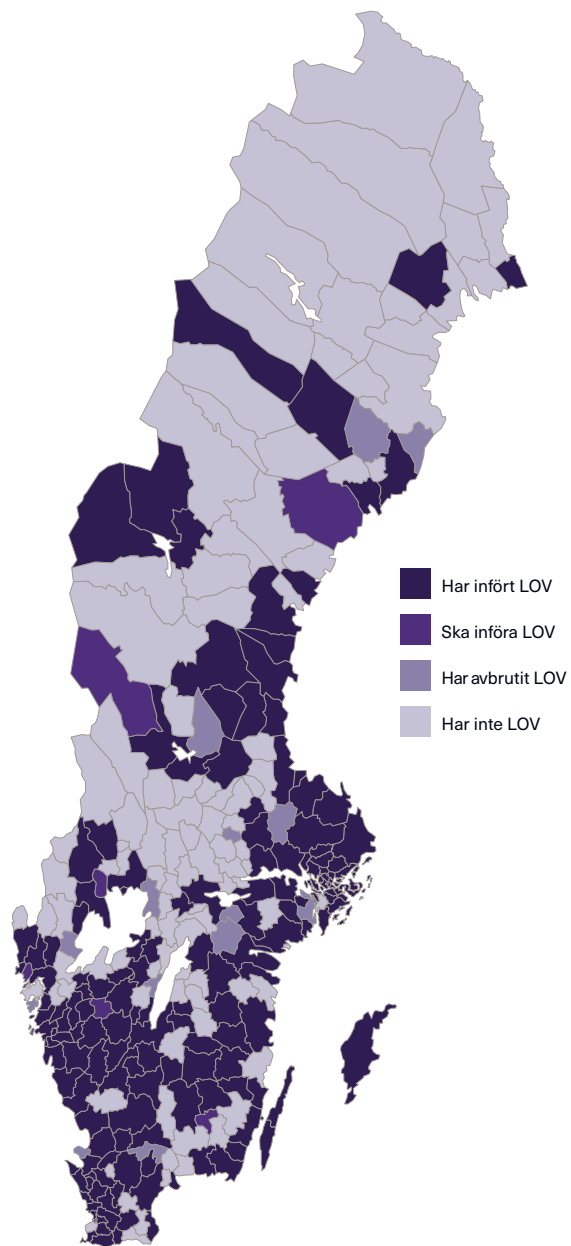
Kommuner med LOV sätter upp krav som utförare måste uppfylla för att få bedriva hemtjänst i kommunen. Om intresserade utförare uppfyller dessa krav i sin ansökan utgör de ett valbart alternativ för äldre som beviljats hemtjänst av kommunen. I de flesta kommuner med LOV inom hemtjänst utgör även den kommunala hemtjänsten ett valbart alternativ. Valfrihetssystemet mynnar därmed ut i en så kallad välfärds mix i kommunerna, där olika typer av utförare konkurrerar med varandra på en marknad – offentliga, vinstdrivande och ideella utförare (Feltenius & Wide 2021).

LOV är vanligast inom hemtjänst. Men vissa kommuner har infört LOV även inom andra verksamheter, till exempel olika verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och familjerådgivning. Totalt sett använder 163 kommuner någon form av LOV, och ytterligare 7 kommuner har fattat beslut om att införa sådant system. 14 kommuner har haft LOV men avslutat det, se figur 5.7. Som framgår av figuren finns en tydlig geografisk variation när det gäller vilka kommuner som har infört LOV. I framför allt de mer glest befolkade kommunerna i norra Sverige är det förhållandevis få som infört ett sådant valfrihetssystem. Ett ytterligare hinder ligger i att valfriheten förutsätter att det finns privata utförare som är intresserade av att erbjuda sina tjänster i kommunerna, vilket saknas i ett trettio-tal kommuner (SKR 2019b).

Olika undersökningar visar att äldre med hemtjänst gärna vill ha möjlighet att själva kunna välja sin utförare, men många gör ändå inte aktiva val. Detta anses vanligtvis bero på begränsad förmåga på grund av sjukdom eller bristfällig information om utförarna och tjänsternas kvalitet (Konkurrensverket 2013). Att tillräcklig information saknas i många kommuner omöjliggör det rationella val som är själva utgångspunkten för kundvalsmodellen (Moberg 2021; Moberg m.fl 2016; Winblad & Blomqvist 2013; Kastberg 2010).

De kundvalsmodeller som har införts i kommunerna har gällt olika specifika områden, men det finns tydliga likheter i resultaten. I mer glest befolkade kommuner har det i flera fall varit svårt att få till stånd marknader med ett utbud av alter-

Figur 5.7 Kommuner efter status gällande LOV, 2021.



Källa: SKR och Upphandlingsmyndigheten.

nativ för medborgarna att välja bland, även om den politiska viljan har funnits. I de fall marknader har kommit till stånd har informationen för att kunna genomföra väl avvägda val på flera håll lämnat en del att önska. Det gäller inte bara LOV, som nämnts, utan liknande resonemang har förts fram gällande skolan (Heller Sahlgren & Jordahl 2016).

Kolliderande medborgarroller?

I detta kapitel har vi uppmärksammat och problematiserat medborgarnas tänkbara (och möjliga) roller i den lokala demokratin. Medborgarna kan bland annat vara väljare i val, partisympatisörer och partimedlemmar, förtroendevalda, aktivister som engagerar sig mellan val där de deltar i dialog och beslut, mottagare av kommunal service som försöker påverka politiken i den rollen, liksom kunder som genom aktiva serviceval påverkar politiken.

En möjlig distinktion mellan dessa roller skulle kunna bygga på kollektivism och individualism/särintresse. En del medborgare deltar kollektivistiskt i demokratin drivna av ideologier och principer för kommunens bästa, medan andra deltar individualistiskt för att främja sitt egenintresse eller gruppintresse. Egenintresset framstår som en central logik och den legitima drivkraften för kunder och brukare i marknadsstyret och i deltagardemokratiska praktiker som bygger på brukarmedverkan. Väljare och deltagardemokratiska aktiver förutsätts ofta ha det allmännas bästa för ögonen. Men om vi skärskådar deltagarpraktikerna inser vi förstås att väljare även kan drivas av egenintresse och att kundval kan göras av altruistiska skäl.

Distinktionen mellan kund och brukare är inte heller lätt att fastställa. I båda rollerna är medborgarna definierade inte som en medlem i medborgarkollektivet, utan i sin funktion som konsument (eller mottagare) av kommunens tjänster (och ibland som anhöriga till sådana konsumenter/mottagare). Uppdelningen har också politiska undertoner där begreppen värderas olika i olika sammanhang. Socialstyrelsen avråder till exempel från begreppet kund i socialtjänsten och föredrar brukare.²² Samtidigt framförs ofta från pensionärsorganisationer en kritik mot brukarbegreppet. Där föredrar istället en del begreppet kund (*Senioren* 2017).

Att medborgare och politiker värderar rollerna olika beror inte enbart på oenighet om vad demokrati är och bör vara. Diskussionen knyter an till vidare politiska frågor om individens roll i samhället, synen på marknadens roll och vad medborgarna som kollektiv i stat och kommun ska besluta respektive i vilken grad medborgare ska styra över sina egna liv. Det blir särskilt tydligt i synen på marknadsstyret, där både praktikers införande och avvecklande, liksom åsikter för och

22. I Socialstyrelsens termbank kan man läsa: »Att vara kund innebär dessutom att man ska kunna välja mellan olika varor och tjänster, något som alla de personer som får individuellt behovsprövade insatser från socialtjänsten inte har möjlighet att göra«, se <http://termbank.socialstyrelsen.se/docs/Bruktext.pdf>.

emot dessa praktiker, hänger nära samman med partitillhörighet och vänster–högerposition (Jordahl & Persson 2021; Karlsson & Gilljam 2015; Jordahl & Öhrvall 2013; Bendz 2011). Medborgare gör också skillnad mellan olika delar av kundvalet – valfriheten är i sig ganska populär men kritiken mot vinster i välfärden är stark (Blix & Jordahl 2021; Nilsson 2020, se vidare i kapitel 7).

Men även i synen på deltagardemokratin finns ideologiska undertoner som bygger på tilltro respektive misstro mot det styrande etablissemangen, där anti-etablissemangspartier (till vänster och höger) är mer positiva till deltagardemokratiska praktiker än anhängare till etablerade partier (Andersson & Oscarsson 2018; Karlsson & Gilljam 2014b). Acceptansen för mer normbrytande deltagande i form av demonstrationer och protester är större bland politiker till vänster (Gilljam m.fl. 2012). Dessutom finns bland kommunpolitiker en stark vinnar-förlorareffekt i så måtto att politiker som ingår i kommunens styre (oavsett parti) är mer positiva till valdemokratiska praktiker, medan deltagardemokratiska praktiker som utmanar valdemokratin upplevs mer positivt bland oppositionspolitiker (Gilljam & Karlsson 2015). Förklaringen till detta ligger förstås till stor del i att politikens vinnare inte vill förändra de system som gynnat dem, medan förlorarna välkomnar alternativa vägar att påverka politiken. Det är därför inte ovanligt att oppositionspartier engagerar sig i till exempel processer som rör folkinitiativ.

Det är givetvis fullt möjligt för en och samma medborgare att ikläda sig alla dessa roller parallellt och under olika delar av sitt liv, och de skulle förmodligen uppleva att de deltar i kommunpolitiken på olika legitima sätt. Konflikten mellan rollerna ligger därför mindre på individplanet och mer på den aggregerade nivån när olika former av medborgardeltagande ger motstridiga signaler.

I sådana situationer är det svårt att förbise att det höga valdeltagandet ger politisk jämlikhet och legitimitet som är svårt för deltagardemokratiska aktiviteter att uppnå. Visserligen går det att se att deltagardemokratiska inslag kan förenas med, och komplettera, valdemokratin. Det gäller framför allt former som i huvudsak innebär utbyte av information, men även där gäller att deltagandet tenderar att vara mer ojämnt än i valen och gör att framför allt vissa grupper kommer till tals.

När medborgarna ges inflytande över dagordningen i fullmäktige innebär det dessutom att inflytandet minskar för politikerna och partierna. Med nuvarande arrangemang kan de visserligen välja att inte följa förslagen, men det kan skapa misstro. Ett sådant medborgerligt inflytande kan också medföra stora administrativa kostnader, bland annat för att hantera ärenden som inte ligger på kommunens bord. Liknande resonemang gäller när medborgarna får möjlighet att vara med och fatta beslut. Även om medborgarnas roll begränsas

till att vara rådgivande kan utfallen vara svåra att hantera för politiker. Om medborgarna på så vis påverkar beslutsfattandet kan det också bli svårare att se vem som är ansvarig för den förda politiken. Då skapas problem för ansvarsutkrävandet.

Engagemang, valfrihet och politisk jämlikhet är alltså värden som inte alltid är enkla att uppnå samtidigt. Att vissa grupper aktiverar sig, och med brinnande entusiasm bidrar till den lokala politiska debatten och producerar genomtänkta förslag, kan vara mycket värdefullt. Det gäller också om medborgare som engagerade brukare eller kunder säkrar att serviceproducenterna verkligen gör sitt bästa. Men i slutändan är frågan i vilken utsträckning kommunen bör ta hänsyn till resultat av deltagardemokratiska processer och kundval om de strider mot de folkvaldas åsikter – eller mot varandra. Den slutliga balansen mellan dessa värden löses troligen bäst lokalt, inte minst därför att förutsättningarna för att framgångsrikt bedriva olika typer av demokratipraktiker skiljer sig åt i olika delar av landet.

6. Partierna

DET GÅR INTE att överskatta partiernas betydelse för den lokala demokratin. Det är partierna som utgör alternativen i allmänna val. Partierna ombesörjer rekrytering till förtroendeuppdrag i fullmäktige, styrelse och nämnder, liksom till de kommunala bolagens styrelser. Partierna bildar styrande koalitioner i kommunerna. Det är genom partiernas arbete som politiken i kommunerna samordnas i, och mellan, kommunernas politiska organ. Henry Bäck (2013) går till och med så långt som att påstå att den lokala politikens viktigaste beslut i själva verket fattas av partigrupper och i förhandlingar mellan partigrupper. Bäck beskriver därför partierna och de lokala partisystemen som en parallell och delvis informell institution som lite grand verkar vid sidan om fullmäktiges, styrelser och nämnders formella institutioner. I slutändan, menar Bäck, är det dessa informella institutioner som dominerar (jfr Bäck 2006, s. 70). Oavsett om man sluter upp bakom Bäckes karakterisering av partiernas betydelse i kommunerna, och oberoende av om man är anhängare av samlingsstyret eller konkurrensdemokratin, går det inte att komma ifrån att partierna utgör kommunpolitikens livsnerv.

Att partierna är nödvändiga för det politiska systemets funktionssätt har understrukits gång på gång, både i forskningslitteratur och statliga utredningar. Bland annat kunde man i den annars så deltagardemokratiskt orienterade Demokratiutredningen (SOU 2000:1) läsa att den »representativa demokratin [i praktiken är] en partidemokrati ... Något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta [partierna] utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen föreligger inte« (SOU 2000:1, s. 29). På motsvarande sätt argumenterade Olof Petersson med flera (2000, s. 117) i SNS Demokratirådsrapport 2000 att ett samhälle utan partier »skulle leda till ökad makt för rika särintressen, teknokrati

och karismatiska ledargestalter« samt att en demokrati utan partier skulle »förr eller senare upphäva sig själv«.

Få torde därför invända mot att den lokala demokratin förutsätter välfungerande partier. Detta innebär att om partierna får problem riskerar det att inverka negativt på den lokala demokratin. Forskare som har ambitionen att genomlysna den lokala demokratis hälsotillstånd kan därför inte bortse från de politiska partierna och deras utmaningar.

Innan vi ger oss i kast med partiernas utmaningar ska vi kort rekapitulera varför partierna kommit att bli så viktiga aktörer i moderna demokratier. Det har att göra med de funktioner de fyller, eller åtminstone bör fylla och historiskt har fyllt. Partiernas uppgifter har förtjänstfullt sammanfattats av många före oss (t.ex. Bäck & Möller 2003; Petersson m.fl. 2000) och dessa uppgifter brukar grovsorteras in i tre huvudområden:

- › *Att mobilisera, rekrytera och nominera.* Om än i varierande grad har svenska riksdagspartier traditionellt haft livaktiga medlemsorganisationer med regionala och lokala partiorganisationer. En viktig uppgift för de lokala organisationerna är att mobilisera medborgarna och rekrytera medlemmar. Bland medlemmarna är tanken att de sedan vaskar fram kandidater som nomineras till förtroendeuppdrag i kommunen. När valsedlar sätts samman, och platser i nämnder och styrelser ska tillsättas, tillämpar visserligen vissa partier fri nomineringsrätt (där även icke-medlemmar kan nomineras), men det är ovanligt att andra än medlemmar nomineras. Efter valen finns en förväntan om att partierna bidrar till att skola in nyvalda politiker i hur kommunpolitiken fungerar.
- › *Att kanalisera och representera.* Eftersom det svenska valsystemet i allt väsentligt bygger på partival förväntas partierna och deras förtroendevalda representera sina väljare. Partierna fyller därmed en kritisk funktion som en kanal mellan väljare och valda. Dels förväntas partierna på olika sätt fånga upp medborgarnas åsikter och idéer för att omsätta dessa i konkret politisk handling. Dels förväntas partierna återkoppla politiska beslut till medborgarna. Genom att diskutera och förankra besluten bland medborgarna är tanken att legitimitet för politiken byggs upp. Denna funktion kan associeras till folkrörelse- och masspartiidealet att partierna bör vara en medborgerlig arena för politiska diskussioner.
- › *Att artikulera och aggregera.* En tredje funktion för partierna är att artikulera och aggregera olika intressen i samhället. I en kommun diskuteras ständigt en mängd problem som partierna förväntas lyfta till den politiska dagordningen. Olika geografiska delar av kommunen ska vägas mot varandra. Olika föreningars, organisationers och samhällsgruppers intressen likaså. Genom intresseaggregeringen väger

partierna krav och åsikter mot varandra och skapar en sammanhållen och helhetsorienterad partipolitik. Det är detta som skiljer partier (åtminstone de etablerade rikspartierna) från intresseorganisationer som har ett snävare fokus, ofta bara på en fråga. Givet att partiernas program skiljer sig tydligt från varandra blir det möjligt för väljarna att i kommunvalen peka ut riktningen för politiken.

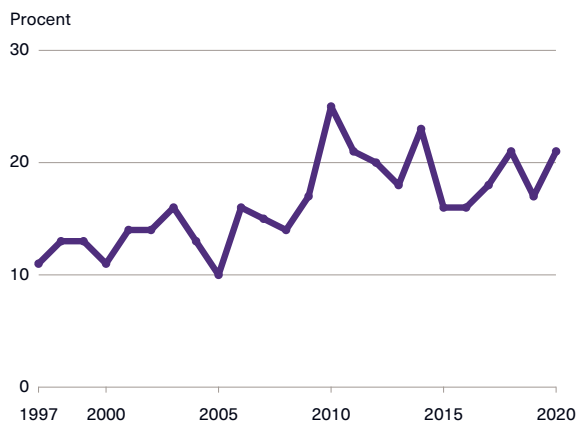
I framställningen som följer tar vi avstamp i de tre uppgiftsområden som partier har, såsom de beskrivits ovan. Vi kommer emellertid att förhålla oss ganska fria till den strikta uppdelningen. Blicken kommer att riktas mot vad vi ser som två av partiernas främsta utmaningar i kommunerna. Den första kallar vi *rekryteringsutmaningen*. Den inbegriper rekrytering av medlemmar, nominering till förtroendeuppdrag liksom partiernas förmåga att få till en socialt representativ sammansättning av förtroendevalda. Den andra kallar vi *kanaliseringsutmaningen*. Här uppmärksammas en avgränsad aspekt, nämligen de etablerade partiernas förmåga att kanalisera medborgarnas önskemål och krav till reellt beslutsfattande i ljuset av att nya partier dyker upp och når valframgångar. Genom att uppmärksamma dessa två utmaningar berör vi även indirekt artikulerings- och aggregeringsuppgifterna – vi menar att dessa tveklöst är beroende av att partiernas rekrytering och kanalisering fungerar på ett bra sätt.

Krisar valdemokratien?

Innan vi fördjupar oss i partiernas utmaningar finns anledning att redan inledningsvis slå fast att det inte finns någon *negativ trend* vad gäller förtroende för valdemokratins principer eller de politiska partierna. I föregående kapitel uppmärksammade vi att nivån på valdeltagandet brukar ses som en indikation på den demokratiska legitimiteten i ett system – ju högre, desto bättre. Deltagandet i val till kommunfullmäktige har generellt ökat i alla val sedan 2002, och var 84 procent i 2018 års val. Accepteras antagandet att högt valdeltagande är ett uttryck för legitimitet för valdemokratien bör det stigande och höga valdeltagandet tolkas positivt.

Bilden vad gäller medborgarnas förtroende för partierna är dock inte lika ljus. I figur 6.1 ser vi hur förtroendet har utvecklats sedan 1997. Diagrammet visar att drygt 20 procent uppgav ganska eller mycket stort förtroende för partierna år 2020. Detta är förstås långt ifrån imponerande och kan såklart inte sägas utgöra ett starkt förtroende. Men samtidigt, om vi blickar bakåt och jämför med hur det såg ut under perioden 1997–2008 (då motsvarande siffra låg mellan 11 och 16 procent) är det trots allt en hygglig uppryckning. Förtroendet för partierna har alltså inte minskat de gångna 25 åren. Tvärtom

Figur 6.1 Medborgarnas förtroende för partier 1997–2020. Andel som känner ganska stort/mycket stort förtroende.



Källa: De nationella SOM-undersökningarna 1997–2020.

Kommentar: Frågan som ställts är: »Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?« Här räknas de politiska partierna upp som en av de samhällsinstitutioner som ska bedömas. Svartalternativen som redovisas är den sammanlagda andelen som svarat »mycket stort förtroende« och »ganska stort förtroende«.

har det stärkts något. Resultatet tyder sålunda varken på någon ökande eller akut förtroendekris, även om partierna helt uppenbart har lägre förtroende än andra samhällsinstitutioner (som till exempel riksdag, regering och kommunstyrelser).

Det finns även andra undersökningar som ger ytterligare stöd till mindre pessimistiska tolkningar, att det inte råder någon omedelbar förtroendekris för valdemokratin. När Gissur Ó. Erlingsson och Mikael Persson (2013) jämförde resultat från SOM-undersökningarna 1999 och 2013 framgick att andelen medborgare som anser att partierna tar ansvar för svåra och långsiktiga beslut hade ökat med 8 procentenheter. Därtill hade andelen som anser att partierna är bra på att föra fram medborgarnas krav och önskemål ökat med 9 procentenheter under samma tidsperiod.

I det sammanhanget är även Peter Esaiasson med fleras (2011) studie av medborgarnas demokratiuppfattningar värd

att uppmärksamma. De lät respondenterna ta ställning till frågan om de sympatiserade med 1) *valdemokratin*, det vill säga att medborgarna främst bör påverka politiken genom att rösta på partier och politiker som ska ta hand om beslutsfattandet eller 2) *deltagardemokratin*, det vill säga att medborgarna bör vara aktiva även mellan valen och kontinuerligt föra fram sina uppfattningar via namninsamlingar, uppvaktningar, aktioner och demonstrationer. Forskarna fann en förändring mellan de två mätillfällena, 2001 och 2010: stödet för valdemokratin hade ökat kraftigt. Visserligen föredrog en majoritet av respondenterna valdemokrati framför deltagardemokrati redan år 2001 (då tog 56 procent ställning för valdemokratin och 44 procent för deltagardemokratin). Men andelen valdemokrater hade ökat till hela 71 procent år 2010, medan deltagardemokraterna hade minskat till 29 procent.²³ Med andra ord är medborgarna överlag övertygade om valdemokratis fördelar.

23. Nämnas ska också att stödet för valdemokratin är ännu starkare bland riksdags-, landstings-/regionpolitiker (Karlsson 2018b).

Rekryteringsutmaningen

Förtroendesiffrorna för partier och representativ demokrati har alltså haft en svagt positiv utveckling de tre senaste decennierna. Utifrån detta torde det inte vara alltför kontroversiellt att dra slutsatsen att legitimiteten för valdemokratin som princip är stark, även om partierna samtidigt långsiktigt dras med vissa problem. Nedan ska vi se närmare på partiernas medlemstapp, svårigheten att fylla listor, bekymret att få till socialt representativa församlingar och organ, liksom företeelsen att förtroendevalda hoppar av sina uppdrag i förtid.

NEGATIV MEDLEMSUTVECKLING

Att rekrytera medlemmar och nominera kandidater till val är viktiga uppgifter för politiska partier. Historiskt sett har svenska partier kunnat beskrivas som medlems- eller folkrörelsepartier, även om det funnits variationer mellan dem i hur stor medlemsbasen varit, liksom i partiledningars syn på vilken roll som medlemmarna ska ges (jfr Karlsson & Lundberg 2013; Dahl 2011; SOU 2000:1; Gidlund 1989a). På papperet kan höga medlemstal fylla åtminstone fyra viktiga funktioner. Medlemmarna kan

- › ställa upp som *kandidater* till val
- › vara partiets *ambassadörer* och kampanjarbetare – genom kontakter på sina arbetsplatser och i sina sociala nätverk, på internet och i verkliga livet, liksom genom dörrknackning och torgmöten, kan de bidra till att nå ut med sitt partis budskap och öka dess väljarstöd

- › fungera som ett slags *opinionsmätningssinstrument* – genom att vara partiernas öron och ögon, på arbetsplatser, bland sina vänner och i sin släkt, kan de fånga upp väljarnas behov och åsikter och återföra dessa till partiet
- › vara en *källa till finansiering* – genom att betala medlemsavgifter har de (åtminstone historiskt) kunnat vara betydelsefulla för partiernas ekonomi.

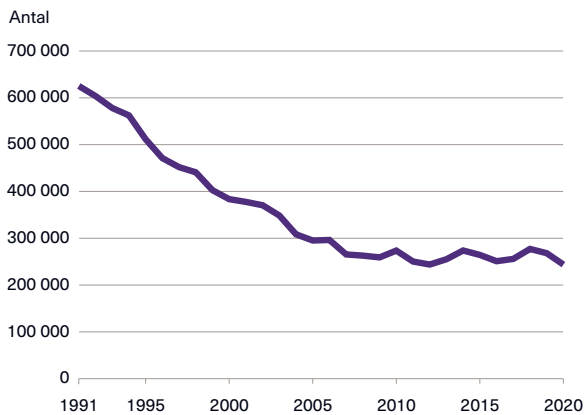
För deltagardemokratien kan därtill ett utbrett och aktivt medborgarligt deltagande inom partierna vara önskvärt, förutsatt att partierna är internt demokratiska och därmed utgör arenor där medlemmar möts och diskuterar ideologi, inriktning och sakfrågor. I partierna kan medlemmarna också delta som beslutsfattare, till exempel på partikongresser och partistämor, där partiprogram tas fram. Partiernas listor inför val slås dessutom fast på medlemsmöten på olika nivåer. Om höga medlemstal innebär att många medborgare involveras i dessa beslutsprocesser, kan de bidra till folklig förankring av besluten. Dessutom kan deltagandet skapa positiva effekter hos de individer som deltar, i form av ökad kunskap och förståelse för samhället, stärkt politiskt självförtroende samt genom att de utbildas i att sätta det allmännas bästa före egenintresset (jfr Teorell 1999).

Det är också bland partimedlemmarna som de förtroendevalda huvudsakligen rekryteras. Partierna har många uppdrag att tillsätta i kommunerna och kandidaterna till dessa uppdrag nomineras vanligtvis från partiets medlemskår (Karlsson & Lundberg 2019). Partiernas rekryteringsfunktion är därför väldigt viktig för den lokala demokratins funktionssätt i kommunerna.

I figur 6.2 presenteras utvecklingen av medlemsantalet i svenska partier sedan 1991. Vi ser ett dramatiskt och närmast obrutet fall fram till omkring 2007–2010, och därefter en utplaning. Samma trend framkommer i SOM-institutets och Valundersökningarnas mätningar där de har frågat om medlemskap i politiska partier, politiska förbund eller annan politisk organisation. Motsvarande trend kan urskiljas i frågor om partimedlemskap i SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (SCB 2018; se även Bolin m.fl. 2019).

Här finns skäl att kort stanna upp och påpeka att medlems tappet inte verkar ha ett uppenbart samband med medborgarnas förtroende för partierna. Som nämndes i anslutning till figur 6.1 har förtroendet för partierna haft en svagt positiv tendens sedan 1990-talets slut. I sammanhanget vill vi också påminna om att det för omkring 30 år sedan kom en uppsjö av dystra prognoser om partiernas framtid. I mitten av 1990-talet ägnade *Statsvetenskaplig tidskrift* ett temanummer åt frågan

Figur 6.2 Antal medlemmar i riksdagspartierna totalt, 1991–2020.



Källa: Wikipedias sammanställning av partiernas medlemssiffror från rapporter och nyhetsartiklar (vilka i sin tur bygger på partiernas egna uppgifter).

Kommentar: Det finns osäkerhet i Wikipedias siffror. Vår bedömning är att de trots allt fångar den övergripande utvecklingen på ett rimligt sätt eftersom motsvarande tendens återkommer i en rad andra källor, vilket återges ovan. Att vi tar 1991 som startår beror på att olika LO-förbund och LO-klubbar nyttjade ett slags kollektivanslutning av sina medlemmar till Socialdemokraterna. Kollektivanslutningen upphörde formellt sett år 1990. Medlemstappet efter 1991 är alltså inte avhängigt det tapp som den avskaffade kollektivanslutningen föranledde.

om partiernas eventuella kris (Bäck 1995; Håkansson 1995; Pierre & Widfeldt 1995). År 2000 publicerade SNS Demokratiråd en rapport med den talande titeln *Demokrati utan partier* (Petersson m.fl. 2000) där författarna – uppriktigt sagt, förmodligen mest för effektens skull – gjorde en framtidsprognos om att partierna skulle vara medlemslösa år 2013.

Debatten om partiernas kris är dock mycket äldre än så (Dalton m.fl. 2011), även om den tidigare var lågintensiv. Enligt vissa källor började medlemstalen i de svenska politiska partierna vika redan på 1960-talet (Bäck & Möller 2003). Flera, exempelvis Mats Bäck och Tommy Möller (2003) och Jan Teorell (1998), menar därför att sentida debatter om partiernas kris är perspektivlösa. I tillägg till det tenderar debatterna att präglas av vad Teorell (1998) har kallat för en »nostalgisk synvilla«, att man jämför dagsläget med ett idealtillstånd, sna-

rare än med de empiriska realiteter som rådde förr.²⁴ Som Russel J. Dalton med flera (2011, s. 215) slår fast, när man idag tar del av dystra analyser och prognoser om partiernas problem, kan det vara värt att påminna sig om att »[f]rom the very first writings on political parties up until the present, the demise of the political party has been predicted in some form or other«.

Likväl kommer man inte ifrån att mängder av medlemmar försvann mellan 1991 och 2010. Vanliga förklaringar till medlemstappet är att nyare generationer saknar känslomässiga band till partierna, samt att de vänder partierna ryggen som följd av tilltagande individcentrering och misstro mot auktoriteter. Men figur 6.2 visar alltså att medlemstappet har bromsats omkring 2010 och att medlemsantalet varit relativt stabilt sedan dess (med små toppar under valåren 2010, 2014 och 2018). En liten dipp noteras 2020. En arbetshypotes som har fått visst utrymme i offentlig debatt är att detta tapp hänger samman med att partiaktiviteterna pausades i samband med att coronapandemin bröt ut (jfr *Sveriges Radio* 2021).

En eventuellt långsiktigt positiv nyhet rör yngres till synes stigande entusiasm för partimedlemskap. Från och med valåret 2010 ser vi nämligen betydligt mindre skillnader mellan »människor över 30 år« och »människor under 30 år« i svaren på Valundersökningarnas frågor om medlemskap i politiska partier eller andra politiska organisationer. Det beror på att människor under 30 år i större utsträckning börjat söka sig till partierna – vilket redan för knappt 10 år sedan uppmärksammades av Staffan I. Lindberg och Mikael Persson (2013). En liknande tendens, med minskande skillnader mellan äldre och yngre, är tydlig i SOM-undersökningarna rörande svar på frågan »Är du medlem i ... ett politiskt parti/förbund?« (se även MUCF 2021, s. 61). Denna positiva tendens kan även läsas i ljuset av resultat som redovisades i kapitel 5, att svenska förstagångsväljares benägenhet att gå till valurnorna ökat under 2000-talet.

Det finns också nyare studier med spännande resultat avseende partiernas ungdomsförbund. I den senaste mätningen som gjorts hade de 31 200 medlemmar (oräknat Ungsvenskarna).²⁵ Niklas Bolin och Anders Backlund (2021) drar härvid slutsatsen att medlemstappet för ungdomsförbunden har stannat av. Författarna framhåller därutöver att prognosen för framtidens försörjning av förtroendevalda är god: 90 procent av ungdomsförbundens medlemmar som besvarade deras enkät uppgav att de avser fortsätta sitt engagemang även i moderpartiet.

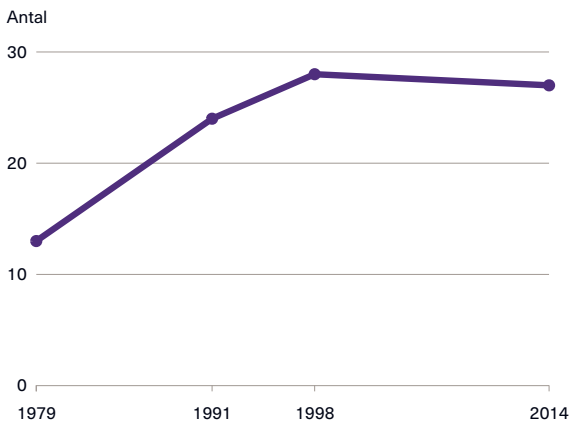
SVÅRT ATT HITTA KANDIDATER

Efter 2018 års val var det knappt 61 000 politiska förtroendeuppdrag som skulle besättas ute i kommunerna. Man skulle därför kunna tycka att 250 000 partimedlemmar trots allt är

24. Teorells »nostalgiska synvill« har en internationell motsvarighet i begreppet *The Nirvana Fallacy*. Begreppet brukar tillskrivas Harold Demsetz (1969). Han definierade det som: »The view that now pervades much public policy economics implicitly presents the relevant choice as between an ideal norm and an existing "imperfect" institutional arrangement. This nirvana approach differs considerably from a comparative institution approach in which the relevant choice is between alternative real institutional arrangements.« I boken *Vad bör staten göra?* försvenskade Bo Rothstein (1994) begreppet och kallade det »nirvanaansatsen«.

25. Medlemsciffrorna för ungdomsförbunden bygger på de uppgifter som de lämnar till MUCF (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), och dit har Ungsvenskarna inte heller rapporterat sina medlemsciffror. I samband med att Niklas Bolin och Anders Backlund (2021) sände sina enkäter, efterfrågade de emellertid medlemsuppgifter från förbunden per 1 september 2020. Då uppgav Ungsvenskarna att de hade 1 377 medlemmar (Bolin & Backlund 2021, s. 101). Läger man till Ungsvenskarna till MUCF-siffrorna, låg sålunda det sammanlagda medlemsantalet på knappa 32 600 i landets ungdomsförbund.

Figur 6.3 Andel partiorganisationer som uppger brist på kandidater till fullmäktigeval, 1979–2014.



Källa: Figuren bygger på data från Gidlund & Möller (1999) för åren 1979, 1991 och 1998); och SVTpejl 2014 (för år 2014, se Erlingsson m.fl. 2015).

en hyggligt rik källa att ösa ur, inte minst mot bakgrund av att många förtroendevalda sitter på fler än ett uppdrag (se vidare i kapitel 7, där uppdragskoncentration diskuteras). Idag är det knappt 36 000 förtroendevalda som delar på de kommunala förtroendeuppdragen. Men läget är ändå inte riktigt så enkelt. För det första har undersökningar visat att bara omkring hälften av alla som är partimedlemmar i realiteten är aktiva, i bemärkelsen att de har ett politiskt förtroendeuppdrag eller bidrar till aktiviteter inom partiet (*Välfärd* 2018). För det andra är medlemskapen ojämnt fördelade, dels mellan partierna, dels mellan kommunerna.

Mycket tyder därför på att medlemstappet fått påtagligt negativa återverkningar på möjligheten att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag – åtminstone för en del av partierna i en del av kommunerna. Jämfört med hur läget var på 1970-talet upplever många fler lokala partiorganisationer att de har svårigheter att fylla rekryteringsfunktionen (se figur 6.3). I en undersökning från 1979 svarade endast 13 procent av de lokala partiorganisationerna att de upplevde brist på kandidater till fullmäktigeval. När samma fråga ställdes 1998 hade andelen fördubblats till 26 procent. Ytterligare sexton år senare, 2014, hade visserligen den negativa utvecklingen brutits men låg kvar på ungefär samma nivå som 1998 (Erlingsson m.fl. 2015).

Dock minskade samtidigt antalet uppdrag att tillsätta i kommunerna påtagligt mellan 1998 och 2014 (se kapitel 7). Mot den bakgrunden är den brutna trenden kanske inte alltför överraskande.

De extremfall när partier inte alls förmår ställa upp till val i en kommun är ett alternativt sätt att åskådliggöra de fallande medlemstalens konsekvenser. En granskning som *Dagens Arena* (2021) genomförde visade att Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna stärkt sin geografiska täckning i riket, men att några av de medlemsmässigt minsta partierna har tilltagande problem med att över huvud taget kunna ta fram kandidatlistor. I 2018 års val var detta en realitet i 40 kommuner för Miljöpartiet, 26 för Kristdemokraterna och 20 kommuner för Liberalerna.

Det är naturligtvis legitimt att vara agnostisk i frågan om huruvida »parti X« eller »parti Y« har så svag organisatorisk kapacitet att de inte förmår att ställa upp med kandidater i vissa kommunval. Men principiellt kan man ändå anse att det är otillfredsställande, och därmed ett demokratiskt problem, om ett parti faktiskt har sympatisörer och potentiella väljare i en kommun – men att dessa potentiella väljare inte har några kandidater att rösta på.²⁶ I valet 2018 såg vi exempel på ett antal sådana situationer. Bland annat fick Moderaterna i riksdagsvalet 2018 närmare 10 procent av rösterna i Övertorneå och Kristdemokraterna över 7 procent i Arjeplog. Ändå stod dessa partier inte ens på startlinjen i kommunvalen i dessa kommuner.

SOCIAL REPRESENTATIVITET

Till partiernas rekryteringsutmaning hör att klara av att kunna mobilisera skilda samhällsgrupper. I slutänden är det ju partierna som nominerar och tillsätter kandidater till fullmäktige liksom till styrelse och nämnder, och dessa kandidater sorterar man i regel ut bland de egna medlemmarna. På vilket sätt och enligt vilka principer partierna i praktiken gör detta, är avgörande för den slutgiltiga demografiska profilen på de kommunalt förtroendevalda.

Historiskt sett har synen på representativitet i svensk demokratidebatt lagt stor vikt vid åsiktsöverenstämmelse. Det viktigaste ansågs länge vara att de förtroendevalda representerar väljarnas åsikter – *vem* som råkar sitta i fullmäktige, styrelse och nämnder uppfattades som mindre viktigt (t.ex. Westerståhl & Johansson 1981; SOU 1975:41).

Under 1980-talet började emellertid en numera spridd och accepterad uppfattning få fäste, nämligen att politikernas sociala bakgrund är viktig för vilka frågor som framhävs och prioriteras (jfr Gidlund 1983b, s. 56f; SOU 1982:5). Uppfattningen baserades inte endast på att representativitet ansågs rättvist i något slags renodlat numerär bemärkelse, utan framför allt på att de beslutande församlingarnas sociala sammansättning

26. Som en not i sammanhanget är det också tankeväckande att forskning på kommunala val i Sverige funnit att en partiorganisations lokala närvaro, och de lokala partiorganisationernas grad av organisering, verkar kunna ha en mobiliserande effekt på väljarna (Erlingsson m.fl. 2012a; Loxbo & Bolin 2016).

ansågs kunna ha inverkan på politikens utfall och beslutens legitimitet (jfr Hernes 1987). Synsättet kallas »närvarons politik« (Phillips 2000). Med det avses att om specifika grupper är överrepresenterade så tenderar bestämda åsikter, intressen och erfarenheter att bli överrepresenterade. Omvänt, när vissa grupper är underrepresenterade, skuffas dessa gruppers åsikter, intressen och erfarenheter till kulisserna.

Därtill kommer hypotesen att snedvriden social representativitet kan urholka de politiska beslutens legitimitet. Antagandet är att detta blir fallet om politiken uppfattas vara till för sociala grupper som är *insiders*, sådana som är överrepresenterade i fullmäktige, styrelse och nämnder. Omvänt, social representativitet skulle kunna minska känslan av främlingskap inför politiken och samtidigt stärka medborgarnas villighet att acceptera (och därmed följa) politiska beslut (Arnesen & Peters 2017; jfr SOU 2016:5, s. 728; Gidlund 1983b, s. 57). Numera finns en hel del empirisk forskning som funnit att sammansättningen av församlingar spelar en viktig roll för politikens faktiska utfall. Ett par av studierna bygger på enkätstudier, andra bygger på objektiva utfallsmått.

En enkätstudie, som är baserad på KOLFU-undersökningen 2012 (där samtliga kommunfullmäktigeledamöter ingick)²⁷, fann att kommunpolitiker som tillhör en viss social grupp i högre grad säger sig prioritera den gruppens intressen. Man kan inte bara hänföra detta till läpparnas bekännelser, för när respondenterna fick uppge vilka frågor de själva aktivt driver återfanns samma mönster: politiker från bestämda sociala grupper (till exempel kvinnor, invandrare, företagare, arbetare, unga och pensionärer) säger sig aktivt driva frågor som de grupper de tillhör och deras organisationer prioriterar och framför (Karlsson 2014). På motsvarande sätt fann Helena Svaleryd (2009) skillnader i manliga och kvinnliga kommunpolitikernas preferenser, där kvinnor tenderar att vilja lägga mer pengar på barnomsorg än vad män vill göra (jfr Gustafsson 2008). Även politiker som inte själva tillhör en viss grupp, men som har nära vänner i denna bestämda grupp, tenderar att prioritera sådana gruppintressen högre och driva gruppens frågor i högre grad än politiker som saknar sådana vänner. En sådan vänskapseffekt är dock inte lika stark som av att själva tillhöra gruppen (Kokkonen & Karlsson 2017).

Till enkätbaserade undersökningar kommer också de studier som använder objektiva utfallsmått. När Karl-Oskar Lindgren och Kåre Vernby (2008) undersökte vad som förklarar varför vissa kommuner är mer benägna att erbjuda deltidsanställda heltid – en reform som anses gynna kvinnor – fann de att graden av kvinnorepresentation spelade en stor roll. Å sin sida fann Helena Svaleryd (2009) – i den politiska utfallsdelen av studien – att ju fler kvinnor som var representerade i fullmäktige, desto mer prioriteras utgifter för barnomsorg och skola. Liknande resultat står att finna i Lena Wängneruds och

27. Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) är en enkät som riktas till samtliga folkvalda politiker i Sveriges 290 kommuner samt 20 landsting och regioner. Enkäten har genomförts vid Göteborgs universitet tre gånger: 2008, 2012 och 2017 (Karlsson 2017; Karlsson & Gilljam 2014c; Gilljam m.fl. 2010a).

Anders Sundells (2011) studie – ju mer numerärt jämställda fullmäktigeförsamlingarna är, desto mer jämställd politik bedrivs i en rad avseenden. Argumentet som då och då skymtar fram i debatten, att »kompetens måste gå före kön«, måste sägas ha effektivt motbevisats av Dal Bó med flera (2017). Författarna fann nämligen att när andelen kvinnor i politiken ökade, minskade andelen mindre kompetenta män. Utöver studier om betydelsen av kvinnors närvaro i kommunpolitiken, finns forskning som funnit att invandrades närvaro inverkar på politikens utfall (t.ex. Blomqvist 2005).

En distinktion i studiet av social representation är den mellan *aktiv* och *passiv* representation. Det vi diskuterat ovan är huvudsakligen aktiv social representation, vilken fokuserar på politikernas agerande – det vill säga de prioriteringar som politiker i sitt politiska arbete gör mellan olika gruppers intressen. Passiv social representation, som ibland kallas deskriptiv representation (Pitkin 1967), handlar om de sociala gruppernas närvaro i politiken. Den matematiska relationen mellan väljare och valda brukar kallas representativitet. När en grupps andel bland politikerna är större eller mindre än bland väljarna kan man tala om över- respektive underrepresentation.

Hur ser då den deskriptiva representativiteten ut? Bland kommunalt förtroendevalda är kvinnor, unga och utrikes födda underrepresenterade. Kvinnor utgör 43 procent av samtliga förtroendevalda i kommunerna (jämfört med knappa 50 procent av befolkningen). Personer mellan 18 och 29 år utgör 7 procent av de förtroendevalda (19 procent av befolkningen). Motsvarande siffra för utrikesfödda är 10 procent (21 procent av befolkningen). Skevheten förstärks ju tyngre uppdragen blir – ju mer prestigefyllt, desto mindre sannolikt är det att vi exempelvis finner kvinnor där. Kvinnor utgör bara 36 procent av nämndordförandena och 32 procent av kommunstyrelsernas ordföranden (SCB 2020). Fram till och med 2021 har 52 av landets kommuner aldrig haft en kvinna som ordförande i kommunstyrelsen (*Dagens Samhälle* 2021a). Utöver detta utgör utrikes födda endast 4 procent av kommunernas nämndordförande och kommunstyrelseordförande (SCB 2020). Detta förhållande, att den sociala representativiteten är sämre ju mer makt- och prestigefyllda uppdragen är, har givits etiketten »hierarkisk marginalisering« (Raaum 1995).

Överlag förmår de svenska partierna att skapa hyfsad social representativitet när det är många kandidater som ska nomineras, till exempel när listor sätts upp inför kommunala val (Wide 2015). Men när endast *en* kandidat ska nomineras – ofta då till tyngre uppdrag som är associerade med status, prestige och makt – tenderar den som väljs att bli en inrikes född och något äldre man. Av allt som partier ansvarar för att tillsätta, sticker de kommunala bolagens styrelser ut allra mest. En granskning från år 2017 fann att kvinnor där endast utgjorde 31 procent av ledamöterna (*Dagens Samhälle* 2017, jfr Wide

2020). Detta är uppseendeväckande, inte minst i ljuset av att det redan för över 15 år sedan kom en rekommendation från dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting om jämn könsfördelning i kommunala bolagsstyrelser (SKL 2006). Om den kraftiga utvecklingen av antalet kommunala bolag betraktas som uttryck för ökad grad av marknadsstyre, tycks marknadsstyre i svenska kommuner – åtminstone i detta avseende – ha haft en negativ effekt på jämställdheten.

28. Nielsen (2001) undersökte visserligen bara avhoppsfrekvensen under första halvan av mandatperioden 1998–2002 (det vill säga åren 1999–2000), men utifrån de siffror som han presenterade tycks det ändå rimligt att anta att avhoppet låg på ungefär samma nivå som de kom att göra under perioden 2002 till och med 2010.

FÖRTIDA AVHOPP

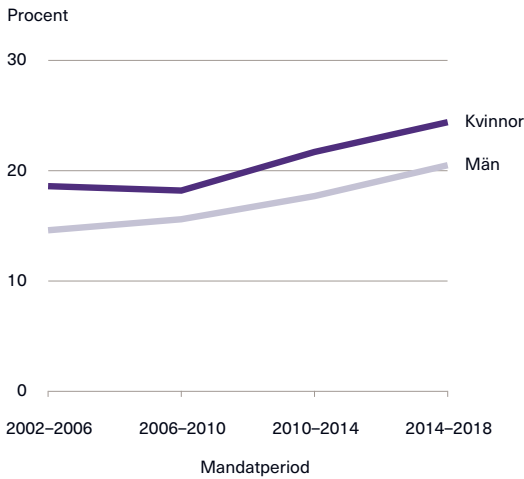
När vi granskar partiernas rekryteringsutmaning måste också de förtida avhoppet uppmärksammas. Med förtida avhopp avses när en fullmäktigeledamot lämnar sitt uppdrag *innan* mandatperioden har tagit slut. Detta kan utgöra problem för partierna, framför allt för de ansträngda partiorganisationer som redan inför ett val haft det tufft att få ihop uppdragsvilliga kandidater. Även ur väljarnas perspektiv är avhoppet problematiska, i synnerhet om just de kandidater som hoppar av har varit avgörande för väljarnas partival.

Av figur 6.4 framgår att ungefär var sjätte invald fullmäktigeledamot lämnade sitt uppdrag i förtid under mandatperioderna 2002–2006 respektive 2006–2010.²⁸ Därefter har avhoppet ökat. Under mandatperioden 2010–2014 lämnade nästan 19 procent av ledamöterna sitt uppdrag i förtid, och 2014–2018 hade den andelen ökat till 22 procent. En del tyder på att den negativa trenden med allt fler förtida avhopp bryts under innevarande mandatperiod. Jämfört med föregående mandatperiod hade andelen avhopp tre år in i mandatperioden minskat något (SCB 2022).

Vilka är det då som hoppar av? Kvinnor lämnar sina uppdrag i förtid i något större utsträckning än män. Unga lämnar i större utsträckning än äldre. De som är nykomlingar i politiken hoppar av i större utsträckning än personer med mer erfarenhet. Det råder även vissa skillnader mellan partierna. Det är större andel avhopp i mindre partier än i större. Avhoppet är förhållandevis fler i partier med många nya folkvalda, såsom Sverigedemokraterna under senare år (SCB 2016; jfr SVT 2018).

Det finns stora variationer mellan kommunerna när det gäller förtida avhopp. I ett antal kommuner var det bara något enstaka avhopp under mandatperioden 2014–2018. Det finns en handfull kommuner som endast hade 1–2 avhoppare vardera under hela mandatperioden. I andra kommuner är problemet betydligt allvarigare: I ett trettiotal kommuner lämnade en tredjedel eller fler av fullmäktigeledamöterna sitt uppdrag i förtid under 2014–2018. I de två kommuner där andelen avhoppare var som störst hoppade 44 respektive 40 procent av sina uppdrag innan mandatperioden tagit slut (*Dagens Samhälle* 2019).

Figur 6.4 Andel av invalda kommunfullmäktigeledamöter som hoppar av sitt uppdrag i förtid under mandatperioden.



Källa: SCB:s valstatistik.

Kommentar: Avser andelen som har lämnat fullmäktige av dem som blev invalda på valdagen (det vill säga avhopp bland ersättare räknas inte med).

Vill man nå djupare insikter om villkoren för kommunpolitiker är det intressant att se närmare på hur avhoppare motiverar sina beslut. På papperet vore det rimligt att misstänka att det är bland avhopparna vi har störst sannolikhet att finna de mest uttalade kritikerna mot hur demokratin fungerar. Här borde vi även hitta personer med särskilt negativa erfarenheter av villkoren för förtroendevalda (jfr Nielsen 2001). Men utifrån existerande kunskapsläge får man det tufft att hitta stöd för tesen att merparten av avhopparna lämnar uppdraget för att demokratin fungerar dåligt. Detta gäller oavsett om vi ser till kommundemokratin eller interndemokratin i partiorganisationerna. Fyra studier (SCB 2016, 2013; Erlingsson & Öhrvall 2010; Nielsen 2001) ger nämligen en ganska samstämmig bild. Ungefär 60 procent av avhoppet görs av »privata skäl«, till exempel flytt från kommunen, svårigheter att förena uppdraget med förvärsarbete eller med familjelivet, alternativt hälsoproblem. Endast cirka 20 procent anger »politiska skäl« som skäl för sitt avhopp, till exempel att de upplevde att debatterna i fullmäktige i för hög utsträckning följde partilinjerna,

att det egna partiet saknade egentligt inflytande, att man själv saknade inflytande i det egna partiet eller att debattklimatet i fullmäktige var dåligt. Ytterligare 20 procent anger att privata och politiska skäl var lika viktiga.

Föreställningen att förtida avhopp *generellt* kan förklaras med att demokratin fungerar dåligt tycks därför inte stämma. Det intrycket förstärks också av att avhoppare mycket sällan uppger att de blivit illa bemötta i rollen som politiker. Till exempel fann Gissur Ó. Erlingsson och Richard Öhrvall (2010) att fyra av fem avhoppare hade en mycket eller ganska positiv syn på sin tid i kommunpolitiken, och att drygt hälften av dem kunde tänka sig att ta på sig förtroendeuppdrag igen. En liknande bild av att förtroendevalda överlag trivs med sina uppdrag förmedlas av SCB (2013) liksom av SCB (2016).

Det faktum att de flesta uppger att de trivs med uppdraget betyder ingalunda att man ska bagatellisera eller negligera betydelsen av arbetsformer och villkor för viljan att ta på sig och behålla uppdrag. Redan år 1975 slog Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1975:41, s. 19) fast att: »Stora grupper av medborgare upplever betydande praktiska svårigheter i att kombinera kommunalt politiskt arbete med hem och fritidsintressen [...] Framför allt gäller det för unga barnfamiljer«. Också Henry Bäck (2000, s. 22ff) tog sig an ämnet när han jämförde upplevda villkor 1980 med situationen 1993. Han fann att det »skett en förskjutning i arbetsförhållandena för de kommunala politikerna som innebär en ökande tidsinsats, ökande aktivitet, ökande konflikter med andra sätt att använda sin tid och ett minskande ekonomiskt utbyte«. Likaledes fann Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) att förtroendeuppdragen börjat ta alltmer tid i anspråk. I en undersökning som utredningen gjorde uppgav en tredjedel av de förtroendevalda att den tid de la ned på uppdraget skapade en besvärlig situation i relation till familj, vänner, arbete och fritidsintressen.

När politikens villkor och förutsättningar kommer på tal är det omöjligt att undvika att uppmärksamma betydligt mörkare sidor av kommunpolitikeruppdraget. Brottsförebyggande rådet har sedan 2012 publicerat statistik om utsatthet bland förtroendevalda. På frågan om politikerna – i egenskap av politiker – har utsatts för hot, trakasserier och (eller) våld, skadegörelse och stöld uppgav ungefär var fjärde att de blivit utsatta under 2020 (Brå 2021). Det utgör visserligen en minskning jämfört med 2018, men det var ett valår och då tenderar utsattheten att öka (32,6 procent uppgav att de utsatts då). Resultatet från 2020 utgör dock en mycket oroande ökning jämfört med den första mätpunkten (icke-valåret 2012) då 19,6 procent uppgav att de utsatts.

Det finns skäl att tro att hot och hat mot kommunpolitiker såväl kan avskräcka människor från att alls vilja ta på sig uppdrag som att få dem att överväga att lämna sitt uppdrag i förtid

(liksom, förstås, avstå från att ställa upp för omval och fortsätta uppdraget efter avslutad mandatperiod, jfr SKR 2020). I det ljuset är det särskilt oroande att kvinnliga politiker är mer exponerade för hot, hat och trakasserier – i synnerhet kvinnor som tar på sig politiska ledningsuppdrag, det vill säga, en kategori av uppdrag där de redan är särskilt underrepresenterade (jfr Håkansson 2021).

Ur demokratisk synvinkel får man heller inte bagatellisera avhoppet med argumentet att de i första hand inte beror på missnöje med demokratin. Avhoppet för med sig, eller kan vara uttryck för, andra sorters demokratiproblem. Dessa är åtminstone av tre slag.

Det första problemet handlar om så kallade *tomma stolar*. Dessa innebär helt obesatta platser i fullmäktige och uppstår när ett parti erhåller mandat i kommunval men saknar kandidater att besätta dessa mandat med, eller när partier haft kandidater men dessa lämnar sina uppdrag i förtid och det saknas namn på valsedeln som kan ersätta dem. Situationen utgör ett demokratiskt problem eftersom väljare som lagt sin röst på dessa partier då saknar företrädare i fullmäktige. Hur stort problemet är i praktiken kan diskuteras. Enligt Valmyndigheten fanns det 36 tomma stolar i december 2021 i landets kommunfullmäktigen. Av dessa var 33 mandat för Sverigedemokraterna. Noteras kan att antalet tomma stolar under innevarande mandatperiod nu är betydligt lägre jämfört med föregående mandatperiod, då 61 stolar gapade tomma ett år före 2018 års val (*Sveriges Radio* 2017).

Det andra problemet handlar om *ansvarsutkrävande*. Tidigare studier av svenska kommunpolitiker har visat att majoriteten av dem är något motvilligt engagerade (Erlingsson m.fl. 2012b; jfr Karlsson 2001).²⁹ Många uppger att de själva inte var särskilt drivande i nomineringsprocessen för att hamna på valsedeln. De var heller inte överdrivet entusiastiska inför utsikten att faktiskt bli invalda och hade, innan de valdes in, inga stora förväntningar på att kunna påverka de politiska besluten. Resultat om de något motvilligt engagerade politikerna ska läsas i ljuset av Joseph Schlesingers (1994) sätt att argumentera om politikernas ambitionsnivåer. Enligt Schlesinger är de förtroendevaldas ambitioner oupplösligt knutna till väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Politikernas drivkraft att bli invalda (eller återvalda) antas vara en central mekanism för att uppnå god kvalitet på politiska beslut. Motiverade och ambitiösa politiker antas kontinuerligt arbeta för att få väljarnas förtroende inför nästkommande val. Omvänt saknar politiker som *inte* är angelägna om att bli återvalda incitament att agera i enlighet med de mandat de fått av väljarna (jfr Aars 2000). Om partierna inte förmår attrahera motiverade personer till politiska uppdrag kan det innebära ett problem – inte bara för ansvarsutkrävandet och demokratin, utan även för kvaliteten på politiska beslut. Så om ansvarsutkrävandet värdesätts är det

29. Motsvarande resultat, att många lokalt folkvalda tagit på sig uppdrag motvilligt, har konstaterats i Norge och i Finland. Jacob Aars (1998) fann att hela två av tre personer som partierna nominerar anger att de ställde upp eftersom de trodde att deras chanser att bli valda var små, alternativt att de helt enkelt inte ville bli invalda. Mot bakgrund av sina resultat har Aars (2000) ställt frågan om demokratisk kontroll kan utövas i ett system där politikerna närmast måste betraktas som motvilligt engagerade.

avgjort problematiskt när förtroendevalda i stor utsträckning självmant lämnar sina uppdrag i förtid. Det är olyckligt att politiker byts ut genom mekanismer som är frikopplade från allmänna val eller partiernas interna ansvarsutkrävande, utan beror istället på avhopparnas högst privata beslut.

Det tredje problemet rör *social representativitet* och det faktum att kvinnor och unga personer är överrepresenterade bland avhopparna (SCB 2013; Erlingsson & Öhrvall 2010; Nielsen 2001). När företrädare för redan underrepresenterade grupper försvinner ersätts de sällan av sina demografiska spegelbilder. Avhopp gör därför att den bristande representativitet som finns direkt efter ett val förstärks under mandatperiodens lopp, vilket leder till att fullmäktigeförsamlingarna är mindre representativa vid mandatperiodens slut än vid tidpunkten direkt efter ett val (SCB 2016).

FÖRKLARAS REKRYTERINGSPROBLEMET AV UPPDRAGSOVILLIGHET?

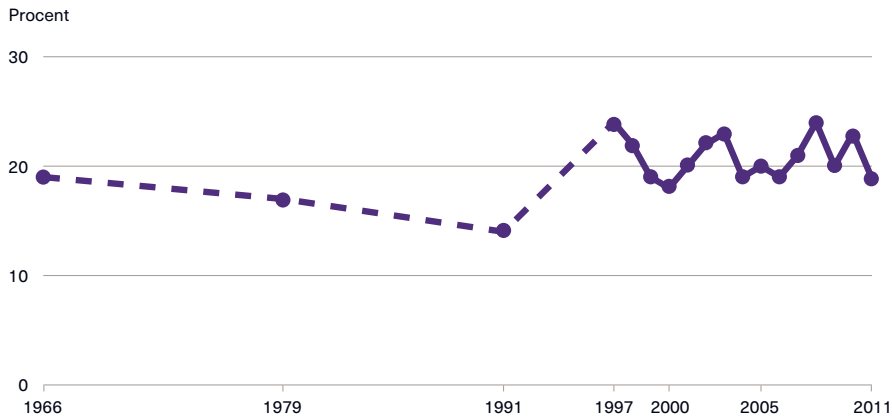
Vi har slagit fast att en central uppgift för de politiska partierna är att bemanna de politiska förtroendeuppdragen i kommunerna. Vi har även konstaterat att det finns goda argument för att förtroendevalda ska vara representativa för samhället i övrigt. Som beskrivits ovan upplever dock många lokala partiorganisationer att det är svårt att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag. Vi har även sett att det finns problem med att uppnå social representativitet bland de förtroendevalda. Frågan är vad dessa problem beror på.

De politiska partiernas rekryteringsutmaningar varierar både mellan kommuner och mellan partier. Förutsättningarna att möta utmaningarna skiftar bland annat på grund av de lokala partiorganisationernas storlek, struktur och resurser. I Stockholms stad har de flesta partier flera tusen medlemmar, medan vissa partier i vissa mindre kommuner endast har en handfull. Detta beror *inte* på att folk i till exempel landsbygdskommuner är mindre benägna att vara partimedlemmar. Enligt SOM-institutets mätningar är partimedlemmar som andel av befolkningen faktiskt något större där (jfr Johansson 2007). De svårigheter partierna har i befolkningsmässigt små kommuner tycks istället handla om att de måste fylla fler förtroendeuppdrag i förhållande till sin folkmängd.

Det innebär att förutsättningar för demokratiarbetet varierar för olika partier i olika kommuner. Som stöd för ett sådant antagande fann exempelvis Kommunutredningen (SOU 2020:8) att partier i avlägset belägna landsbygdskommuner verkar ha det allra svårast att hitta kandidater till kommunala förtroendeuppdrag.³⁰ Det var bland annat för att mildra rekryteringsproblemen som en lagändring trädde i kraft 2014 som innebar att minsta möjliga antalet fullmäktigeledamöter i kommuner med färre än 8 000 invånare sänktes från 31 till 21 (jfr SOU 2012:30).

30. Kommunutredningens slutsatser bekräftas av våra egna analyser av data från SVTpejl 2014. När svaret på frågan om svårigheter att hitta kandidater bryts ned till de kommuntyper som introducerades i kapitel 3, ser vi att problemen att fylla valsedlar är större i landsbygdskommuner jämfört med i storstadskommuner och övriga kommuner.

Figur 6.5 Medborgarnas uppdragsvillighet 1966–2011.



Källa: Johansson (2003), Väst-SOM.

Kommentar: Frågan som ställts är: »Skulle du kunna tänka dig att åta dig ett politiskt uppdrag för det parti du sympatiserar med ...«, och kvalifikationen är »i din hemkommun«. Siffrorna för mätpunkterna 1966, 1979 och 1991 är inte fullt ut jämförbara med siffrorna för perioden 1997–2011. De första tre mätpunkterna kommer från kommunundersökningarna. Där är svarsalternativen (»ja«, »tveksam« och »nej«), och är gjorda på ett representativt kommunurval. 1997–2011 är svarsalternativen i fyra steg: »ja absolut«, »ja kanske«, »nej, troligen inte« och »nej, absolut inte«. Data kommer från Väst-SOM och gäller ett representativt urval av medborgare i Västra Götaland. I figuren redovisas fram till och med 1991 andelen »ja«, därefter »ja absolut« + »ja kanske«. Frågan har inte upprepats sedan 2011.

När partierna själva ska förklara sina rekryteringsproblem tenderar de inte sällan att peka på faktorer som står bortom deras kontroll (jfr Petersson 1998). I en studie av lokala partiorganisationer i Danmark fann exempelvis Roger Buch Jensen (2000) att ledande partirepresentanter åberopar strukturella, närmast deterministiska förklaringar, till de egna bekymren – till exempel att medlemstappen beror på att medborgarna vänt partierna ryggen. En sådan populär förklaring är tesen om postmateriella värderingar, att de ständigt mer välutbildade och välmående medborgarna blivit auktoritetskritiska och individualistiska. Därför är de också allt mindre benägna att sluta upp bakom de större, sammanhängande ideologiska helhetslösningar som partierna erbjuder (t.ex. Inglehart 1990).

Om tesen rörande ändrade medborgarattityder skulle vara den starkaste förklaringen till den negativa medlemsutvecklingen och till partiernas (självrapporterade) svårigheter att attrahera uppdragsvilliga kandidater bland medlemmarna, är det rimligt att tro att medlemstappen hänger samman med att medborgarna blivit allt ovilligare att ta på sig förtroendeuppdrag. Samma logik skulle också säga att det är rimligt att anta att underrepresenterade grupper – som exempelvis unga och utrikes födda – är mer ovilliga att ta på sig sådana uppdrag än andra.

Båda teserna kan prövas. Under perioden då det största medlemstappet skedde i svenska partier (1991–2010) har det upprepade gånger ställts frågor om medborgares villighet att ta på sig förtroendeuppdrag i kommunerna (t.ex. Johansson 2008, 2010; Johansson 2003; Nielsen 2001). Om det finns en koppling mellan minskad uppdragsvillighet och minskade medlemstal borde den få genomslag i den tidsserie som presenteras i figur 6.5.

Det har visserligen varit nyansskillnader i svarsalternativen i de olika undersökningarna men sammantaget indikerar resultaten att andelen som kan tänka sig att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag är någorlunda stabil under de senaste sex decennierna. Siffrorna fluktuerar förvisso mellan mätillfällena, men någon tydlig negativ trend går inte att urskilja. Ungefär var femte person svarar att de absolut eller möjligen kan överväga att ta på sig ett politiskt uppdrag i sin hemkommun för ett parti de sympatiserar med. Givet dessa resultat är det svårt att förklara partiernas medlemstapp och rekryteringsproblem med hänvisning till en växande motvilja hos medborgarna att ta på sig förtroendeuppdrag.

Det ska också påpekas att uppdragsvilligheten *inte* är lägre bland vissa underrepresenterade grupper (det gäller inte kvinnor, vars uppdragsvillighet faktiskt är lägre än männens). Det är faktiskt i åldersgruppen 15–29 år som vi hittat de *allra mest* uppdragsvilliga (Johansson 2008). Inte heller kan utrikes föddas sämre representation förklaras av sämre uppdragsvillighet. I en förhållandevis färsk studie har Rafaela Dancygier med flera (2021) funnit att uppdragsvilligheten i denna grupp är på samma nivå som för andra grupper. Tesen, att medborgarna har vänt partierna ryggen samt att yngres och utrikes föddas sämre representation kan förklaras med deras ointresse för uppdragen, måste sålunda ifrågasättas eller åtminstone nyanseras.

PARTIERNA – SJÄLVA EN DEL AV PROBLEMET?

Var ska man då söka efter svar om det inte fullt ut går att begripliggöra rekryterings-, nominerings- och representativitetsproblematiken med hänvisning till strukturella förklaringar (till exempel förändrade värderingar och attityder hos medborgarna)? Ett perspektiv som med jämna mellanrum

dyker upp i forskningen är att partierna själva – åtminstone delvis – bär skulden till sina egna problem genom att *i sig* vara rekryteringshinder.

Som vi sett ovan rekryteras kandidater till uppdrag bland partiernas medlemmar. När medlemsskaran åldras och krymper blir de tillgängliga potentiella kandidaterna färre. Detta skulle kunna betyda att det är partierna snarare än kommunpolitiken, som utgör flaskhalsen för hågade framtida kommunpolitiker. Och kanske har partierna, mer eller mindre omedvetet, vänt potentiella medlemmar ryggen eftersom de inte längre i någon större utsträckning är beroende av att ha stora medlemsskaror (jfr Gidlund 2004; Ahrne & Papakostas 2003)?

Partimedlemmarnas roll som opinionsbildare, kampanjare och ambassadörer har minskat i takt med att partierna mer effektivt når ut via reklamkampanjer och starka personligheter via massmedier och sociala medier. Medlemmarnas roll som opinionsmätningssinstrument torde också ha minskat i takt med att opinionsmätningar och fokusgrupper hanterar uppgiften, sannolikt på ett mer träffsäkert sätt. Därtill har medlemmarnas roll som finansieringskälla minskat kraftigt. Idag utgör partistödet 70–80 procent av Kristdemokraternas, Sverigedemokraternas, Vänsterpartiets, Liberalernas och Moderaternas finansiering. I något mindre utsträckning är partistödet en finansieringskälla för Miljöpartiet och Socialdemokraterna. Allra minst är det för Centerpartiet. Gemensamt är dock att medlemsavgifterna numera endast utgör cirka 2–5 procent av intäkterna (SVT 2019; jfr Hjertqvist 2013; SOU 2004:22).

Det finns grund för misstanken att partierna kunde bli betydligt bättre på att arbeta med alternativa strategier för rekrytering av nya medlemmar genom att ägna sig åt uppsökande verksamhet eller att arbeta med nya former av marknadsföring, dessutom i mer varierade sammanhang. Flera studier har uppmärksammat att beslutet att bli partimedlem eller ta på sig ett förtroendeuppdrag kan bero på något så basalt som att få en liten knuff, att bli uppmuntrad, att faktiskt få en skarp fråga (jfr Erlingsson m.fl. 2012b; Morales 2009). I vilken utsträckning har de politiska partierna tagit till sig denna kunskap?

Somliga ifrågasätter om partierna över huvud taget har gjort det – och går så långt som att spekulera i att partierna själva utgör trösklar för medborgarnas partipolitiska engagemang. Anders Håkansson (1995) var tidigt ute med att lansera perspektivet i ett svenskt sammanhang. Det är även ett centralt budskap i Hans-Erik Ringkjøbs studie av norska lokala partiorganisationer där han drog slutsatsen att »the political parties may be the main obstacle to exploiting the potential for recruitment and participation within the citizenry« (Ringkjøb 2004). En liknande argumentation återfinns hos Maritta

Soininen och Nils Etzler (2006, om svenska partier) och hos Jo Saglie (2002, om norska partier).

En del av de resultat som vi har presenterat ovan utesluter i vart fall inte att detta sätt att resonera är relevant för det svenska sammanhanget. Vi vet att partierna generellt sett dras med rekryteringsproblem, även om det finns variationer mellan partierna. Som uppmärksammades ovan föll medlemstalen kraftigt mellan 1991 och 2010, och vi har även sett att lokala partiorganisationer uppger att det är svårare att få ihop listor med kandidater. Intressant nog är det samtidigt i praktiken inga större skillnader i uppdragsvillighet när samma period analyseras, vare sig hos medborgarna i gemen eller hos två av de mer underrepresenterade grupperna (18–29-åringar och utrikes födda).

Förvisso ska man nog ta den uppgivna uppdragsvilligheten med en nypa salt. Sannolikt är det en stor skillnad att hypotetiskt besvara frågan i en enkät och i skarpt läge ställas inför ett sådant beslut. Likväl, om vi accepterar att resultaten trots allt säger något väsentligt om faktiska förhållanden kan det inte uteslutas att det finns ett stort antal uppdragsvilliga medborgare vars engagemang de politiska partierna skulle kunna aktivera med större ansträngningar i form av uppsökande verksamhet. En sådan uppsökande verksamhet skulle då företrädesvis ha siktet inställt på underrepresenterade grupper (jfr SOU 2001:48).

Det är mot den bakgrunden rimligt att ställa frågan om huruvida dagens rekryteringsarbete präglas av att de nuvarande aktiva medlemmarna – kanske mänskligt nog – i första hand söker upp och tillfrågar individer som liknar dem själva. Thomas Widenstjernas (2020) resultat antyder det. Han menar att sådana »homosociala« beteendemönster spiller över till valberedningar och deras nomineringsarbete, eftersom ledamöter i valberedningar förefaller premiera personer som de känner likhet med.

Slutsatsen om homosocialitet i medlemsrekrytering är inte ny. Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48) uppmärksammade problemet för över 20 år sedan. Maritta Soininen och Nils Etzler (2006) underströk det fem år senare. Och nyligen har det, dessutom med rätt så solid empirisk grund, uppmärksammats av Lina Eriksson och Kåre Vernby (2021). Också Erikssons och Vernbys resultat antyder att partierna kan utgöra hinder för underrepresenterade grupper att ta sig in i politiken. De fann att partierna är mer välkomnande mot personer med svenskklingande namn jämfört med personer med utländskklingande dito när de blir kontaktade av personer som önskar bli aktiva.

Dancygier med flera (2015, s. 703) nådde en liknande slutsats, det vill säga att utrikes föddas underrepresentation inte kan förklaras av deras ovilja att delta. De finner att det snarare är partiernas attityder och beteenden som ligger bakom: »we

argue that discrimination by party gatekeepers plays a more significant role in perpetuating the underrepresentation of immigrants than do individual resources or structural variables«. Om denna sorts mekanismer, och mer eller mindre direkt diskriminerande attityder, kännetecknar partiernas rekryterings- och nomineringsarbete är det inte svårt att förstå varför den bristande sociala representativiteten bland kommunpolitiker är så svår att förändra.

En ytterligare notering ska göras i anslutning till partiernas egen roll i rekryteringsproblemen. Det finns tankeväckande resultat från en färsk enkätundersökning genomförd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF 2021). Visserligen fördes där inga resonemang om att ungdomar aktivt utestängs från partierna på ett sådant sätt som Eriksson och Vernby (2021), Dancygier med flera (2015) samt Soininen och Etzler (2006) funnit när det gäller personer med utländsk bakgrund. Studien underströk emellertid att unga inte tycks ha tillräckliga ingångar till partipolitiskt engagemang. Endast 14 procent uppgav att de blivit medlemmar efter att ha blivit uppsökta av ett parti (eller ungdomsförbund). Härvid spekulerar till exempel Bolin och Backlund (2021) om att detta antyder en förbättringspotential vad gäller partiernas rekryteringsverksamhet. Givet den stora betydelse som forskningen tillmäter att bli uppsökt av ett parti och få en forskningsfråga kan här finnas en underutnyttjad grupp att aktivera bland de yngre.

Resonemangen ovan implicerar alltså att rekryterings- och nomineringsutmaningen inte enbart handlar om medborgarnas aversion mot partimedlemskap eller ovilja att ta på sig förtroendeuppdrag. En viktig pusselbit för att förstå problematiken är partiernas vilja och förmåga att öppna sig för medborgarna. Centrala aspekter i denna diskussion rör kandidatnomineringen och den skeva sociala sammansättningen av kommunpolitiker – utifrån kön, ålder, utbildning, klass och etnicitet – där partierna utgör demokratins »grindvakter« med makten att bestämma över vilka som släpps in i politiken (jfr Gallagher & Marsh 1988; Wide 2015). Det är i slutänden partierna som sätter samman de kandidatlistor till kommunvalen som väljarna sedan röstar på och som utser individer till indirekt valda förtroendeposter.³¹

I kapitel 2 (och vi återkommer till det i kapitel 7) uppmärksammade vi något av en kuriositet hos de svenska kommunerna. Av de knappt 61 000 förtroendeuppdragen som ska besättas är bara en tredjedel fullmäktigeplatser (och därmed direkt valda och legitimerade i allmänna val). Övriga två tredjedelar av de politiska uppdragen är indirekt utsedda. Efter ett val ska nämligen kommunfullmäktige välja ledamöter till nämnder och styrelser. Detta sker utifrån de nomineringar som partierna själva gör internt. Ofta nominerar partierna bara en enda ledamot var till respektive organ. Nomineringen

31. Anmärkas ska att personvalsinslaget i Sverige är begränsat – väljarna har små möjligheter att påverka den rangordning som partierna gjort (Berg & Oscarsson 2015). Det brukar bara vara ett hundratal kandidater i hela landet – av totalt 20 000 fullmäktigeledamöter – som väljs in som följd av personröster. Helt betydelselöst tycks dock systemet inte vara. Olle Folke med flera (2016) har funnit att väljarnas personröster kan få en effekt på valet av politiker eftersom partierna tenderar att beakta kandidaternas personröster inför nästkommande vals nomineringsarbete.

till de indirekt valda uppdragen är långt ifrån lika transparent för allmänheten som när listorna sätts samman.

Inför fullmäktiges val av ledamöter till dessa indirekt valda organ – såsom styrelse, nämnder, kommunala bolagsstyrelser, kommunrevisionen – är partiernas nomineringsrätt traditionellt stark. Fullmäktiges valberedning saknar i praktiken möjlighet att påverka partiernas nomineringar, vilket när allt kommer omkring innebär att själva valet i fullmäktige endast är en formalitet. När varje parti bara nominerar någon enstaka kandidat var, och en formell samordning i fullmäktige saknas, saknas förstås också en instans med övergripande ansvar för helheten gällande till exempel den sociala representativiteten. Detta kan delvis hjälpa oss förstå de sakförhållanden som beskrevs ovan – att vi långt ifrån har socialt representativa fullmäktigeförsamlingar liksom att representativiteten blir sämre ju tyngre och viktigare de indirekt utsedda uppdragen är. Ute i kommunsektorn har olika förslag diskuterats för en mer koordinerande valberedning. Förslagen har dock i regel mötts av ointresse eller motstånd.

Med allt detta sagt anser vi att det inte är helt orimligt att uppfatta partierna själva som åtminstone delskyldiga till två av de problem som de upplever i kommunpolitiken: dels medlemstappet och problemet med att fylla listor inför kommunvalen, dels den skeva sociala representativiteten i fullmäktigeförsamlingar samt i indirekt valda organ och bland makt- och statusmässigt tunga uppdrag.

Kanaliseringsutmaningen

Efter att vi nu har behandlat rekryteringsutmaningen går vi vidare till partiernas förmåga att fånga upp medborgarnas krav och önskemål för att omsätta dessa i konkret politisk handling, det vill säga partiernas så kallade kanaliseringfunktion. I takt med att etablerade partier inte längre förmår att göra sig attraktiva för medborgarna har de nämligen kommit att beskrivas som »demokratins allt mer igenslammade kanaler« (Gidlund & Möller 1999, s. 10). I takt med att denna igenslamning har ägt rum, förefaller väljarna ha riktat om sitt engagemang i nya partier eller gått så långt som att själva bilda helt nya lokala partier (jfr Lawson & Merkl 1988; Hauss & Rayside 1978; jfr Erlingsson 2005). Men det faktum att nya partier bildas och får väljarstöd kan också ses som ett uttryck för att valdemokratins grundläggande mekanismer fungerar.

»UPPTINADE« PARTISYSTEM

Sverige hade länge ett partisystem som beskrevs som »fastfruset«: val på val var det samma fem partier som fanns representerade i riksdagen och därtill var partiernas väljarstöd relativt stabilt (Lipset & Rokkan 1967). Partiloyaliteten och partiiden-

tifikationen höll ett starkt grepp om väljarkåren. Röstsplittning – det vill säga att rösta på olika partier i riksdagsval och kommunval – var ovanligt.

Idag ser situationen väsentligt annorlunda ut. Dels har det, jämfört med läget på 1970-talet, tillkommit en rad nya partier på nationell nivå (MP, KD, SD, NyD), dels har det i många kommuner etablerats lokala partier – som på sina håll också skördat stora framgångar. Därutöver har väljarna blivit mindre lojala mot enskilda partier och därmed rörligare, vilket innebär att väljarna oftare byter parti mellan valen eller röstar på olika partier till kommunen och riksdagen, alltså röstsplittar (Berg m.fl. 2019). Även bland väljare som inte röstsplittar finns resultat som pekar mot att väljare gör tämligen självständiga val för olika politiska nivåer (Lidström 2021).

Sedan 2010 har åtta partier funnits representerade i riksdagen. I kommunerna kan det dock se annorlunda ut. Vissa kommunfullmäktigen har fler partier än så, i ett fåtal finns färre. Det råder skillnader mellan kommunerna både när det gäller vilka partier som är representerade och partiernas storlek liksom deras inbördes samarbeten. Det är till exempel inte alls ovanligt med blocköverskridande koalitioner i kommunerna. Situationen i riksdagen avspeglas alltså långt ifrån alltid i kommunernas partisystem (Wänström 2016). Sålunda kan varje kommun sägas ha sitt eget lokala partisystem.

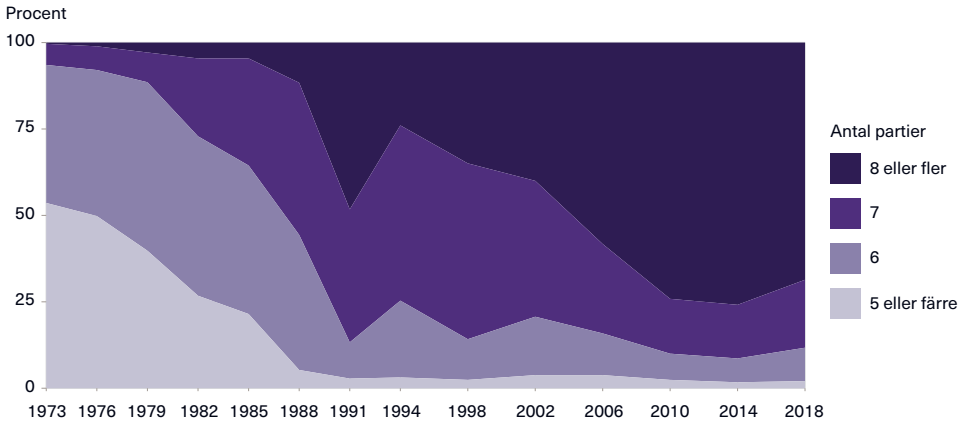
Ofta konkurrerar många partier om mandaten, vilket framgår av figur 6.6. Efter valet 2018 hade 69 procent av kommunerna minst åtta partier representerade i kommunfullmäktige. Att många partier ska dela på mandaten ska sättas i relation till att fullmäktigeförsamlingarna, jämfört med riksdagen, inte är särskilt stora. Endast de allra största kommunerna har fler än 61 ledamöter, och de allra flesta har färre.³² Det senaste decenniet har dessutom flera mindre kommuner valt att utnyttja möjligheten att krympa sina fullmäktigeförsamlingar efter den lagändring vi nämnde tidigare och som började gälla 2014 (prop. 2013/14:5, s. 19f).

Totalt var 150 olika politiska partier representerade i landets kommuner efter valet 2018. Flest partier – elva till antalet – finns det i Laholms kommunfullmäktige (vilka delar på 41 mandat) och i Luleå (som delar på 61 mandat). Att det har blivit allt fler partier i landets olika fullmäktige har bidragit till att det blir allt ovanligare att ett parti dominerar så stort att det har egen majoritet. Efter valet 2018 var det bara i fyra kommuner som ett parti fick egen majoritet: Munkfors (s, 63 procent), Grums (s, 56 procent), Överkalix (s, 53 procent) och Vellinge (M, 50 procent). Figur 6.7 visar att detta är historiskt lågt.

Att det blivit allt färre kommuner där ett enda parti förmår få egen majoritet hänger förstås samman med att det blivit allt fler partier ute i landets fullmäktigen (som visades i figur 6.6). Men det är också en funktion av att det har blivit *jämnare*

32. Fullmäktige måste ha ett minimum av ledamöter och utgår från antalet röstberättigade i kommunen. Kommuner med högst 8 000 röstberättigade ska ha minst 21 ledamöter. Kommuner med över 8 000 röstberättigade måste ha minst 31 ledamöter. Kommuner med över 16 000 röstberättigade måste ha minst 41 ledamöter. Kommuner med över 24 000 röstberättigade måste ha minst 51 ledamöter. Kommuner med över 36 000 röstberättigade måste ha minst 61 ledamöter. Kommuner med över 600 000 röstberättigade måste ha minst 101 ledamöter. Just Stockholm har därför 101 ledamöter (5 kap. 5§ kommunallagen). Anekdotiskt kan nämnas att den relativa friheten att bestämma storlek på fullmäktigen kan bidra till intressanta variationer: landets nionde största kommun, Norrköping, har valt att ha 85 fullmäktigeledamöter medan landets tredje största kommun, Malmö, valt att endast ha 61.

Figur 6.6 Antal partier med representation i kommunfullmäktige efter valen 1973–2018, andel kommuner i procent per kategori.



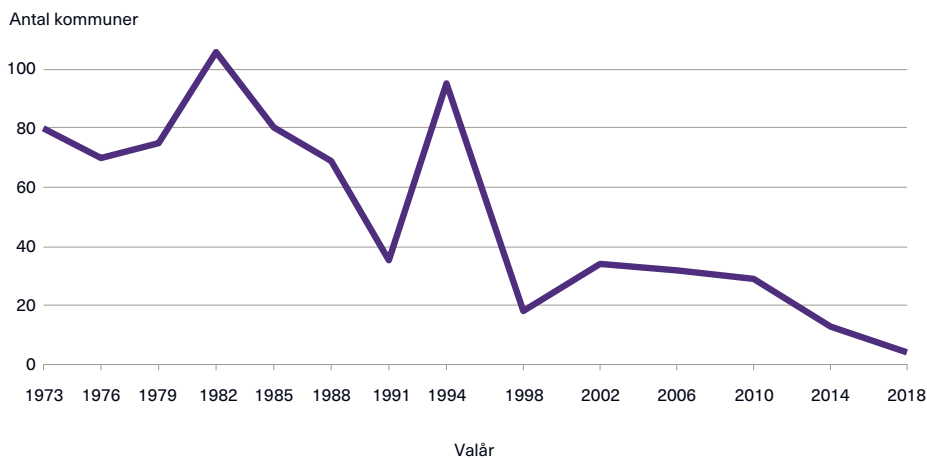
Källa: SCB:s valstatistik.

mellan de partier som får representation. Därmed har vi fått en situation med fullmäktigeförsamlingar som blivit alltmer fragmenterade.

Ett sätt att mäta fragmentering utifrån hur jämnt det är mellan flertalet partier är att använda Herfindahls index. Måttet nyttjas vanligen av ekonomer för att mäta förekomst av monopol på en marknad. Ju närmare indexet är noll, desto närmare är vi en situation där marknaden (här: de lokala partisystemen) präglas av många små och jämnstarka partier. Lägre siffror indikerar därför mer fragmenterade partisystem. Omvänt, när vi rör oss mot siffran 1 närmar vi oss en monopolliknande situation där ett stort parti har en dominerande ställning.

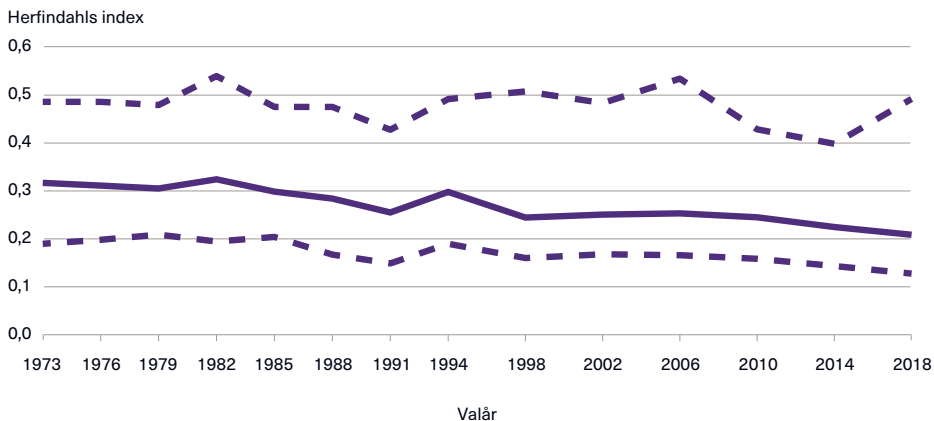
I figur 6.8 visas, med Herfindahls index, att de lokala partisystemen överlag i stigande grad blivit mer fragmenterade. Att kommunfullmäktige återspeglar folkviljan anses av många vara ett viktigt värde i en representativ demokrati. Just detta brukar också framhållas som en styrka med ett proportionellt valsystem. Ur det perspektivet är fragmenteringen något positivt i och med att fler partier bidrar till att fler väljare kan hitta ett parti vars politiska program stämmer överens med deras politiska preferenser och värderingar. Samtidigt är det svårt att bortse från att tilltagande fragmentering kan ha vissa

Figur 6.7 Antal kommuner där ett parti har egen majoritet 1973–2018.



Källa: SCB:s valstatistik.

Figur 6.8 Avtagande koncentration i kommunala partisystem i Sverige 1973–2018 (Herfindahls index).



Källa: SCB.

Kommentar: Herfindahls index är beräknat som $\sum_{i=1}^n s_i^2$, där s_i avser andelen mandat i fullmäktige för olika partier i respektive kommun. Den fyllda, tjocka linjen utgör medelvärdet för perioden 1973–2018. Den streckade linjen under utgör det lägsta värdet för respektive val och den streckade linjen ovanför utgör det högsta värdet för respektive valtillfälle. De streckade linjerna visar att det finns en stor spridning mellan olika fullmäktige avseende fragmentering.

mindre önskvärda sidoeffekter. Partiernas förmåga att samarbeta med varandra och skapa stabila styren utmanas när det är många jämnstarka partier som ska dela på få mandat. På så vis kan det leda till problem att skapa handlingskraftiga majoriteter, något vi återkommer till i kapitel 7. Dessutom kan kombinationen av

- › ökad fragmentering
- › samlingsstyret (de »permanenta samlingsregeringarna« i styrelser och nämnder)
- › en tradition av kompromisslösningar

... göra det svårt för väljarna att utkräva ansvar. Beslutsfattandet riskerar helt enkelt att bli ogenomskinligt. Därmed blir det svårare för väljarna att identifiera vem de ska bestraffa för misskötsel eller belöna för något som har gjorts bra. Här blir krocken tydlig mellan det samlingsstyre som *de jure* står inskriven i kommunallagen och de konkurrensdemokratiska praktiker som utvecklats *de facto*. Den frågan återkommer vi till i både kapitel 7 och kapitel 9.

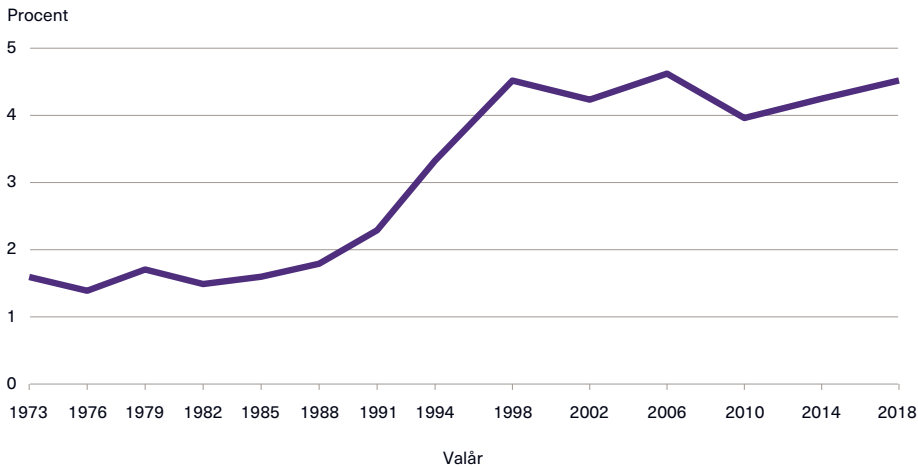
LOKALA PARTIER – VANLIGT INSLAG I KOMMUNERNA

En förklaring till de numera fragmenterade partisystemen i kommunerna är att antalet partier har ökat på riksplanet. Detta avspeglas också i kommunerna. Fram till och med 1988 års val fanns fem partier representerade i riksdagen – efter valet 2018 är det åtta. En annan förklaring är att de så kallade lokala partierna blivit fler. Med lokala partier avses här partier som enbart är representerade på kommunal nivå.

Att lokala partier bildas och når framgång får närmast definitionsmässigt betraktas som ett uttryck för att de traditionella, etablerade partiernas kanalfunktion brister. Flera studier har funnit att de som bildar partierna – »partientreprenörerna« – anger missnöje med de etablerade partierna som ett avgörande skäl till partibildningen (se t.ex. Erlingsson 2005; Eriksson 1999). Motsvarande gäller lokala partiers väljare: Susanne Wallman Lundåsen och Gissur Ó. Erlingsson (2022) har funnit att misstro mot etablerade politiker kännetecknar väljare som anger att de röstar på lokala partier. Som Charlotte Fridolfsson och Gullan Gidlund (2002) konstaterade i sin omfattande analys (av både enkäter riktade till lokala partier liksom deras parti- och handlingsprogram), är de lokala partiernas ambition nästan alltid att mobilisera väljare som är missnöjda med hur den lokala demokratin fungerar.

Lokala partier är en disparat skara partier som varierar i både storlek och politisk inriktning. I kommunvalen 2018 fick 171 sådana partier (de benämns »övriga partier« i valstatistiken), knappt 5 procent av alla röster i kommunvalen. Dessa samlade 575 mandat i sammanlagt 146 av landets kommuner. Det innebär att det finns lokala partier representerade i hälften

Figur 6.9 Andel kommunfullmäktigemandat för andra än riksdagspartier, 1973–2018.



Källa: SCB:s valstatistik.

Kommentar: Avser andelen av landets samtliga mandat i kommunfullmäktige som har tillfallit något annat parti än Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna, Miljöpartiet, Moderaterna, Ny Demokrati, Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna eller Vänsterpartiet.

av landets kommunfullmäktige. I några kommuner finns till och med flera lokala partier på plats. Att över 40 procent av kommunerna har minst ett lokalt parti representerat har varit ett faktum i alla val sedan 2002 (jfr Erlingsson 2005): de fanns i 123 kommuner efter 2006 års val, i 126 efter valet 2010, 142 efter valet 2014 (se SKR:s publikationer *310 val* för valen 2006–2018). Långt fler kommuner har någon gång i historien haft lokala partier representerade, men de tenderar att försvinna och deras existens upphör när de åker ur fullmäktige (eller när en eller ett par eldsjälur slutar). De lokala partierna saknar nämligen i regel den organisatoriska stabilitet som de etablerade partierna i typfallet har. En del av dem överlever bara någon enstaka mandatperiod. Ibland ställer partierna endast upp vid ett tillfälle och ibland får de inte tillräckligt väljarstöd vid valet därpå. De lokala partierna har ökat i antal och styrka ända sedan mitten av 1970-talet, vilket visas i figur 6.9.³³

33. Det är inte alldeles självklart vilka partier som ska definieras som lokala partier. Här har vi för enkelhets skull valt att följa SCB:s kategorisering och se till de partier som aldrig haft riksdagsmandat, det vill säga de nuvarande åtta riksdagspartierna plus Ny Demokrati. Det innebär att vissa partier som har nationella ambitioner, såsom Feministiskt initiativ och Nationaldemokraterna, räknas med, men i huvudsak fångar kategorin lokala partier.

En återkommande fråga i forskningen om lokala partier är om något förenar de kommuner där de är representerade. I äldre studier har svaret gång på gång varit nekande. Förekomsten av lokala partier är varken knutet till särskilda landsändar eller beroende av kommunstorlek. Inte heller finns något samband mellan en viss typ av näringsstruktur och förekomsten av lokala partier, och inget samband har hittats mellan kommunernas ekonomiska och sociala struktur och förekomsten av lokala partier (t.ex. Lodenius 1999; Wörlund 1999; Johansson & Schmidt 1983).

För att illustrera att lokala partier långt ifrån alltid blir perifera spelare i kommunerna kan nämnas att de tre största lokala partierna efter valet 2018 var:

- › Oberoende realister i Hagfors (37 procent av rösterna)
- › Nykvarnspartiet (30 procent av rösterna)
- › Perstorps Framtid (30 procent av rösterna).

I hela riket fick sex lokala partier mer än 20 procent av rösterna och 42 av dem fick mer än 10 procent. Generellt har dock lokala partier bara ett begränsat antal mandat i de flesta kommuner där de är representerade. Eftersom mandatfördelningen i fullmäktigeförsamlingarna ofta är så jämn, kan de ändå få viktiga vågmästarroller. Att lokala partier kan göra avtryck och nå inflytande kan illustreras med att lokala partier ingår i det kommunala styret i ett flertal kommuner. Efter valet 2018 gällde detta i 49 kommuner. Motsvarande antal för de tre föregående valen var 42 (efter 2006), 37 (efter 2010), och 50 (efter 2014).

Styrkan med de lokala partierna är att de kan förmå att föra upp nya frågor och idéer på den politiska dagordningen och mobilisera nya grupper av politiker. Att de bildas och får stöd kan dessutom ses som en manifestation för att en grundläggande mekanism i den representativa demokratin fungerar: när existerande och etablerade partier upplevs fallera, kliver partientreprenörer fram och erbjuder alternativ till väljarna.

Samtidigt kan lokala partiers framgångar ge upphov till problem. En del av dem utgörs av rätt så snäva enfrågegrupper. De kan därmed sakna den aggregerande ambitionen, med ett helhetsperspektiv på politiken, som man historiskt sett har kunnat förvänta sig av politiska partier. Vissa lokala partier har en tydlig platsideologisk utgångspunkt som utifrån en geografiskt avgränsad kommunal främst profilerar sig mot centralortens politiska och administrativa eliter (jfr Fridolfsson & Gidlund 2002; Eriksson 1999).

Precis som etablerade partier kan de lokala partierna också ha problem med medlemsantalet. Detta kan förstås inverka på partiernas livslängd eftersom de ofta så starkt blir förknippade med och beroende av grundare och tidiga eldsjälar. Definitionsmässigt saknar också lokala partier en övergripande

nationell eller regional organisation var de kan få tillgång till utbildningsarenor och nätverk för erfarenhetsutbyte, resurser som riksdagspartierna har. Detta kan göra dem särskilt sårbara, något som kan bidra till att förklara varför lokala partier ibland blir så kortlivade.

Förmår partisystemet fånga upp en bred åsiktsspridning?

För att kunna kanalisera folkviljan är det viktigt att partierna förmår fånga upp medborgarnas krav och behov. Kanaliseringsfunktionen är intimt relaterad till artikuleringsfunktionen, det vill säga att partierna bör ha förmågan att spegla det varierande spektrum av preferenser, frågor och värderingar som finns bland kommuninvånarna och lyfta dessa till den politiska dagordningen.

Ur kanaliserings- och artikuleringsperspektiven skulle det kunna ses som positivt att partisystemen utvidgas med nya medlemmar. Fastän uppkomst och framgångar för nya partier är symptom på att etablerade partiers kanalfunktion slammat igen är konsekvensen ändå att partisystemet i sig – det vill säga partierna som kollektiv – stärker den systemets förmåga att fånga upp och representera en bredare palett av krav och önskemål i väljarkåren.

Historiskt sett finns det en spridd uppfattning om att svensk kommunpolitik är mer pragmatisk och »cykelställsinriktad«, och därmed mindre principiell och ideologisk, än rikspolitiken (jfr Wänström 2018; Sanne 2001). Och om alla partier är så pragmatiska och verksamhetsnära i det lokala politiska arbetet skulle inte så mycket vara vunnet med fler partier i fullmäktige ur kanaliserings- och artikuleringsperspektiven. Emellertid menar vi att bilden av kommunpolitik som något slags icke-ideologisk och pragmatisk sakfrågeverkstad måste revideras. Det finns två skäl till det:

För det första innehåller all politik per definition alltid värderingar och principer. Därigenom har de kommunpolitiska frågorna nästan alltid en ideologisk dimension. Dessa dimensioner kanske inte alltid överensstämmer med de motsättningar som finns i rikspolitiken, men det betyder för den skull inte att de är mindre ideologiska (Karlsson 2003).

För det andra har flera sentida studier funnit att kommunerna i ökande utsträckning partipolitiserats och att konflikterna mellan partierna har ökat (t.ex. Skoog 2019; Karlsson & Gilljam 2014a; Gilljam m.fl. 2010b; Lantto 2005; Bäck 2000). Det är uppenbart att ideologi är relevant i kommunpolitiken. Det är det även utifrån de tre ideologiska dimensioner som brukar framhållas som dominerande i rikspolitiken:

- › Vänster–högerdimensionen är relevant i ljuset av frågor som kommuner ägnar sig åt, till exempel är frågor om kommunalskattens storlek, synen på privata utförare och vinster i välfärden närvarande i kommunerna och har potential att bli brännheta i den lokalpolitiska debatten.
- › Därutöver har kommunerna en viktig roll i att förverkliga ett hållbart samhälle, förebygga klimatkris och väga miljövärden mot andra politiska värden, till exempel ekonomisk tillväxt. Den grå–gröna ideologiska dimensionen är därför högrelevant i kommunpolitiken (jfr Jagers & Matti 2014).
- › Även de frågor som knyter an till den ideologiska dimension som blivit mer framträdande på riksplenet under senare år, GAL–TAN (»Grön, Alternativ, Libertär – Traditionell, Auktoritär, Nationalistisk«) är relevanta i kommunpolitiken. Inte minst gäller detta frågor som rör flyktingmottagning och integration (jfr Lidén & Nyhlén 2022; Bolin m.fl. 2014; Kokkonen 2014).

Ur ett vidgat kanaliserings- och artikuleringsperspektiv är frågan hur partierna i svensk kommunpolitik placerar sig längs dessa ideologiska dimensioner relevant och viktig. Breder partiernas lokalorganisationer ut sig över den ideologiska spelplan som torde vara relevant för en väljare i kommunval eller är de samlade i något slags bred mitt?

David Karlsson och Mikael Gilljam har försökt besvara denna fråga (2014b). Deras resultat visar att partierna på ett ganska tydligt sätt sprider ut sig över de ideologiska skalorna. Därmed erbjuder de väljarna rimliga valalternativ utifrån samtliga tre dimensioner. I jämförelse med riksdagspolitiker tycks kommunpolitiker dessutom till och med ha betydligt bredare ideologisk spännvidd – både höger- och vänsterut. Kommunpolitiker täcker sålunda in ett minst lika brett ideologiskt spektrum som riksdagspolitikerna. Ur kanaliserings- och artikuleringsperspektivet är det en bra sak att de lokala partiorganisationerna sprider ut sig så brett över dessa tre centrala dimensioner. Även om resultaten döljer lokala variationer – som naturligtvis kan förekomma – indikerar de att lokala partisystem klarar av att erbjuda väljarna flera ingångar till politiken, en rik flora av politiska alternativ och goda möjligheter att få sina krav och värderingar tillfredsställda.

Rekrytering och kanalisering under press?

I valdemokratin spelar partierna en avgörande roll och detta gäller både för samlingsstyret och för konkurrensdemokratin. Även för deltagardemokratin – som inte alls betonar valets mekanismer – kan internt demokratiska och medlemsmässigt stora lokala partiorganisationer utgöra viktiga arenor för med-

borgerligt engagemang mellan valen. Vår utgångspunkt har varit att om partierna i olika avseenden får problem så följer att även demokratin får det.

I kapitlet har vi avgränsat oss till att se närmare på två utmaningar för partierna i den lokala demokratin: *rekryteringsutmaningen* (vari vi även inkluderat partiernas förmåga att sätta samman socialt representativa församlingar och organ av förtroendevalda) och *kanaliseringsutmaningen* (framför allt med fokus på partiernas och partisystemets förmåga att fånga upp opinioner och medborgerligt engagemang). Där uppmärksammade vi särskilt den numerära utvidgningen av de lokala partisystemen.

En första slutsats är att även om förtroendet för partier vacklar är valdeltagandet högt och jämlikt, och stödet för valdemokratin starkt. Och fastän partierna tappat mängder av medlemmar de tre senaste decennierna har de fortfarande en relativt stabil medlemsbas, som trots allt överstiger antalet förtroendeuppdrag i kommunerna. Dränaget av medlemmar ser dessutom ut att ha bromsats omkring 2010 och yngre generationers intresse för partipolitik tycks ha fått ett litet lyft det senaste decenniet. För valdemokratin är detta goda nyheter, som avgjort är värda att understryka i tider då den samtida demokratidebatten har en stark tendens till att uppmärksamma kristecknen.

Trots dessa sundhetssignaler går det inte att bortse från att flera lokala partiorganisationer finner det besvärligt att hitta uppdragsvilliga kandidater. Detta gäller i synnerhet i de mindre landsbygdskommunerna. Vidare har partierna fortsatt svårt att sätta samman socialt representativa församlingar. Framför allt är yngre, utrikes födda och kvinnor underrepresenterade. Dessa gruppers närvaro minskar dessutom i takt med att uppdragen är mer makt- och prestigefyllda. Därutöver har andelen förtroendevalda som av olika skäl lämnar sina uppdrag i förtid ökat de två senaste mandatperioderna, även om mycket tyder på att avhoppet minskat under innevarande mandatperiod.

Sammantaget är partiernas rekryteringsfunktion avgjort under press. Vi har argumenterat för att det är skadligt och felaktigt att hävda att rekryteringsproblemen uteslutande handlar om medborgarnas ovilja att engagera sig partipolitiskt. Istället anser vi att partierna har en viktig hemläxa att göra vad rekryteringsarbete anbelangar, och kommunerna själva har ett jobb att göra för att skapa ändamålsenliga villkor och arbetsformer för de förtroendevalda.

Vad avser kanaliseringssutmaningen har vi snävat av vårt fokus mot de kommunala partisystemens förändringar, närmare bestämt att partisystemen fått allt fler partier samt att det blivit mycket ovanligt att ett enda parti dominerar. Detta är en utmaning som i första hand gäller de dominerande,

etablerade partierna och utgör inte någon generell utmaning för valdemokratin som institution. Det är fullt möjligt att se positivt på uppkomsten av nya partier. Att nya partier växer fram och når framgångar är ett tecken på att den representativa demokratis mekanismer fungerar. När de etablerade partierna uppvisar brister i sin kanalfunktion står det till buds att starta ett nytt parti och väljarna kan alltid rösta på detta nya alternativ. Härvid blir nya partier en ventil i valdemokratin: deras uppkomst och framgångar blir en mycket tydlig signal till partierna att de gör någonting fel.

Att nya partier bildas betyder alltså att väljarnas valfrihet ökar: man tvingas kanske inte välja det minst dåliga alternativet – ju fler partier som ställer upp till val, desto större är sannolikheten att alla hittar något parti som tillfredsställer ens preferenser. Detta torde också leda till en bättre åsiktsrepresentativitet eftersom det leder till att fler åsikter och preferenser blir representerade i fullmäktige. Allt annat lika minimerar detta risken för att små opinioner eller marginaliserade grupper inte kan göra sin röst hörd, och därmed ökar sannolikheten för att försummade frågor plockas upp till offentlig debatt.

I det sammanhanget är ett av de resultat vi uppmärksammat upplyftande: vare sig vi ser på »vänster–höger«-dimensionen, »grå–gröna«-dimensionen eller »GAL-TAN«-dimensionen, sprider de politiska partierna i kommunpolitiken ut sig över ett mycket brett ideologiskt spektrum. Som partisystem betraktat är kanalerna in i politiken många och det finns många alternativ för väljarna att välja mellan för att få de ideologiska preferenserna tillfredsställda.

Men det finns också baksidor med fragmenteringen. Fördelen med få partier är att väljarna får tydliga alternativ att välja mellan. En annan fördel med få partier är att sannolikheten är stor för att man kan utse en tydlig vinnare. Det skapar goda förutsättningar för ett handlingskraftigt lokalt styre. Ju fler partier som ska förhandla om makten efter ett val, desto svårare blir det att kora en vinnare – och ju större koalitioner som måste skapas, desto besvärligare blir det att bedriva en tydlig och handlingskraftig politik. Allt annat lika, ju fler partier som finns representerade i fullmäktige och i ett styre, desto svårare torde ansvarsutkrävandet bli för väljaren. Denna fråga, bland andra, fördjupar vi oss i härnäst i kapitel 7.

7. Institutionerna

FÖR ATT ETT POLITISKT SYSTEM ska fungera som en demokrati krävs en genomtänkt organisering av de institutioner som ska samverka för att förverkliga folkviljan. Tillsammans formar dessa institutioner en *demokratisk styrningskedja*. Kedjans länkar består av mekanismer som förmår fånga upp medborgarnas åsikter och behov (»folkviljan«), sätta den politiska agendan och omvandla folkets vilja till politiska inriktningsbeslut (»beslutsfattande«) och genom politiskt ledarskap verkställa dessa beslut (»exekutiv«) samt säkra att den kommunala förvaltningen bedriver sin verksamhet i enlighet med den politiska styrningen (»verksamhet/service«). Styrningskedjan ska också skapa möjligheter till revidering av den politiska viljeinriktningen samt ansvarsutkrävande vartefter medborgarnas behov och åsikter förändras. Vid sidan av kedjans institutioner bör det också finnas arenor som möjliggör medborgerligt deltagande och en levande politisk debatt. I figur 7.1 illustreras de fyra centrala länkarna i en sådan styrningskedja.

Det finns många sätt på vilken denna styrningskedja kan formas. De fyra demokratimodeller vi mejslade fram i kapitel 4 – samlingsstyre, konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och marknadsstyre – ställer olika krav på hur kedjan ska länkas samman. Hur organiseringen av de politiska institutionerna bör utformas i svenska kommuner beror därför på vilka demokrativärden som ges företräde.

Viktiga aspekter av styrningskedjans första del (om »folkviljan« och hur medborgarna manifesterar denna) har behandlats i kapitel 5 och 6, där medborgarnas deltagande och partiernas arbete var i centrum. Den avslutande länken, som berör politikens (här: exekutivens) relation till förvaltningen, fördjupas i kapitel 8. I föreliggande kapitel ligger vårt fokus på de politiska institutioner som svarar för beslutsfattande och exekutiva funktioner i kommunpolitiken. Vi börjar med att

Figur 7.1 Den demokratiska styrningskedjan.



diskutera institutionerna (fullmäktige, styrelse och nämnder) och de länkar som binder dem samman med kommuninvånarna och varandra. I kapitlets andra del problematiserar vi några vägval som styrningskedjan aktualiserar: mellan elitstyre och inkludering respektive konkurrens och samling. Fokus ligger på valdemokratins institutioner, men styrningskedjans relevans för deltagardemokratien och marknadsstyret lyfts i slutet av kapitlet.

Styrningskedjan i dagens svenska kommuner

Formellt är de politiska institutionerna i dagens svenska kommuner formade enligt valdemokratins, närmare bestämt samlingsstyrets, principer (den historiska bakgrunden till detta beskrivs i kapitel 2). Som i alla system som bygger på val och representation utgörs den demokratiska styrningskedjans sammanhållande länkar i kommunerna av principer om delegering och ansvarsutkrävande (Strøm 2000). Delegering, eftersom folket bemyndigar sina valda ombud att företräda dem, och att de folkvalda i sin tur delegerar delar av sin makt till indirekt valda verkställande organ som i sin tur delegerar ansvar till förvaltningen för att förverkliga politiken. Och ansvarsutkrävande, eftersom demokratins principer säkras genom att de som fått politisk makt på delegation står till ansvar inför dem som delegerat sin makt. Styrningskedjan i valdemokratien blir i praktiken en delegeringskedja.

KOMMUNFULLMÄKTIGE

Den första institutionen i styrningskedjan som får makt på delegation från folket är den valda församlingen – kommunfullmäktige. Detta är kommunernas direktvalda parlament, som utses i allmänna val vart fjärde år. Ett svenskt fullmäktige har mellan 21 och 101 ledamöter, där storleken styrs av minimiregler som kopplas till kommunens folkmängd (5 kap. 5§ kommunallagen). Fullmäktige samlas för sammanträde ungefär en gång i månaden och utgörs till största delen av fritidspolitiker,

alltså personer som sköter sina förtroendeuppdrag på fritiden och har sin inkomst från arbete, studier eller pension.

I olika sammanhang beskrivs fullmäktige antingen som maktens centrum i den lokala demokratin och det organ som fattar alla tunga beslut i kommunen *eller* som ett transportkompani av fritidspolitiker som pliktskyldigt röstar igenom den politik som lokala partiledare utformat i slutna rum (Erlingsson & Wänström 2015; Montin 1998; Wide & Gustafsson 2001). Båda bilderna har fog för sig och sanningen ligger förmodligen någonstans däremellan. Precis som i den parlamentariska demokratin på nationell nivå ligger mycket av maktutövandet i den agendasättande och verkställande delen av styrningskedjan – där också den politiska ledningen finns samlad – medan den valda församlingen inte är den arena där idéer om politikens inriktning formuleras. Men det är trots allt fullmäktige som har utsett exekutiven, det vill säga ledamöterna i de verkställande institutionerna styrelse och nämnder. Det är i slutänden partisammansättningen i fullmäktige som är avgörande för sammansättningen i nämnder och styrelser och för vilka beslut som där fattas. Det finns också anledning att tro att fullmäktiges inflytande har stärkts i takt med att konkurrensdemokratin har växt fram som ideal och det parlamentariska läget har blivit alltmer komplext.

Med det sagt finner studie efter studie att fullmäktige ändå upplevs som relativt svagt av sina egna ledamöter, trots att det är det högsta beslutande organet, inför vilket nämnder och styrelser står till svars. Inte minst blir detta tydligt i jämförelse med den nationella nivån, där riksdagsledamöter bedömer det relativa inflytandet hos riksdagen som likvärdigt eller till och med starkare än regeringens, medan kommunpolitiker bedömer kommunstyrelsen som mycket mer inflytelserik än fullmäktige (se tabell 7.1).

LÄNKEN MELLAN MEDBORGARNA OCH FULLMÄKTIGE

Den första utmaningen i en demokratisk styrningskedja är att säkra att folkviljan, det vill säga medborgarnas önskemål och behov, kan omsättas i politiska beslut. I dagens svenska kommuner utgör kommunval den huvudsakliga mekanism som förmedlar folkviljan bland kommunmedborgarna och formerar en beslutsfattande församling – fullmäktige – som genom sin sammansättning representerar väljarkårens viljeinriktningar. För att mekanismen ska fungera måste väljarna erbjudas tydliga och adekvata valalternativ i form av partier som hjälper dem att med sin röst peka ut den politiska färdriktningen. Detta sätt för medborgarna att proaktivt styra den framtida utvecklingen, som av Olof Petersson med flera (2002) i SNS Demokratirådsrapport 2002 kallades *mandatteorin för ansvar*, samexisterar med *sanktionsteorin för ansvar* som bygger på retroaktivt ansvarsutkrävande. För att de kommunala väljarna ska kunna utkräva ansvar retroaktivt måste det vara

Tabell 7.1 Jämförelse mellan upplevt politiskt inflytande på nationell nivå och kommunal nivå (medelvärde 0–10 och differens).

	Nationell nivå	Kommunal nivå	Differens Kommunal- Nationell
Parlamentet	8,6	6,5	-2,1
Exekutiven	8,5	8,1	-0,4
Förvaltningen	6,5	6,6	+0,1
Journalister	7,4	4,5	-2,9
Medborgarna	5,8	4,2	-1,4

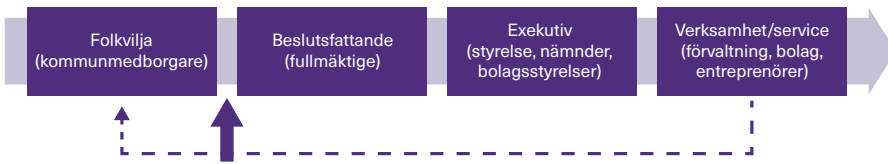
Källor: RDU 2014 (N=269–272) och KOLFU 2017 (N = 6639–6739) (Karlsson 2017, 2018; Karlsson & Nordin 2015).

Kommentar: Kommunpolitikernas bedömning av inflytande bygger på resultat från KOLFU 2017, en enkät till samtliga fullmäktigeledamöter i landet, som svarade på frågan »Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet?«. Riksdagsledamöterna svarade på frågan »Hur stort inflytande anser Du att var och en av följande aktörer har på den politik som förs på nationell nivå i Sverige?« i Riksdagsundersökningen (RDU) 2014. I båda fallen gavs svaren på en elvgradig skala från 0 (Inget inflytande alls) till 10 (Mycket stort inflytande). De aktörer/institutioner som kommunpolitikerna tog ställning till var relaterade till den lokala politiska nivån. I denna tabell jämförs de alternativ som har sina motsvarigheter i båda undersökningarna: Parlamentet (RDU: Riksdagen; KOLFU: Kommunfullmäktige), Exekutiven (RDU: Regeringen; KOLFU: Kommunstyrelsen), Förvaltningen (RDU: Statliga myndigheter; KOLFU: Tjänstemännen), Journalister (RDU: Journalister; KOLFU: Journalister som bevakar kommunpolitiken), Medborgarna (samma formulering i båda undersökningarna).

tydligt vilka politiker och partier som har ansvarat för politikens inriktning under den gångna valperioden. Endast med den kunskapen kan väljarna belöna ett väl genomfört arbete med sin röst, alternativt bestraffa partier som de är missnöjda med genom att lägga sin röst på ett annat parti. I figur 7.2 illustreras hur de första komponenterna i den demokratiska styrkedjan i svenska kommuner länkas samman genom valet.

I klassiska illustrationer av demokratiska styrningskedjor finns vanligtvis en pil från utfallet i form av den verksamhet och service som bedrivs av den kommunala förvaltningen och som går tillbaka och pekar mot folket och folkviljan (jfr Easton 1979). En sådan pil illustrerar folkets möjlighet att ta del av kunskap om politikens utfall – och ibland i rollen som brukare

Figur 7.2 Länken mellan folket och beslutsfattandet i styrkedjan: Valet.



- Val där medborgarna (med stöd av mediegranskning) har kunskap om
- den förda politiken, vilka beslut som fattats och vilka konsekvenser dessa fått
 - vem som är ansvarig för förda politik (mandatteorin för ansvar)
 - vilka de politiska alternativen är och vad de står för (sanktionsteorin för ansvar).

av service erfara detta utfall mer påtagligt. Med dessa kunskaper och erfarenheter kan folkviljan påverkas beroende på hur utfallet värderas, och kunskaperna och erfarenheterna kan ligga till grund för hur medborgarnas röster faller vid nästa val.

Men för att medborgarnas värdering av politikens utfall ska fungera som grund för ansvarsutkrävande, alltså att påverka vilken politik som förs i framtiden, ställer både mandat- och sanktionsteorin stora krav på tydlighet i ansvarsfördelningen i styrningskedjan. Ju mer oklart det är vilka partier i fullmäktige som stått bakom den förda politiken under gångna år, och ju svårare det är att urskilja skillnader mellan partiernas ståndpunkter för framtiden, desto svagare blir denna länk i styrningskedjan.

Det retroaktiva ansvarsutkrävandet kan grumlas om olika beslut drivits igenom av varierande partipolitiska konstellationer, eller om besluten i samlingsstyrets anda fattats i konsensus. När det gäller proaktivt ansvar räcker det inte med att partierna har tydliga och skilda program för framtiden, väljaren måste kunna räkna med att dessa program kan få genomslag på politiken. Om alla beslut fattas i brett samförstånd är risken att resultatet blir detsamma oavsett vilket parti de röstar på. Missnöjda väljare som saknar politiska alternativ kan i dessa fall känna sig nödgade att bilda nya partier för att markera mot de gamla (se kapitel 6, jfr Erlingsson 2005).

Medborgarna är också i behov av stöd och hjälp från nyhetsjournalistiken att granska den förda och föreslagna politiken. Mediebevakningen varierar dock kraftigt mellan kommunerna (se kapitel 3). Utan en journalistisk bevakning av det politiska livet värd namnet blir förutsättningarna för medborgarna att utkräva ansvar försvagade.

Ett ytterligare krav för att valet ska fungera som en länk i styrningskedjan är att det finns lämpliga kandidater att rösta på. Detta är inte, som framgick i kapitel 6, en självklarhet. Särskilt mindre partier i små kommuner har ibland svårt att ställa upp med listor på grund av kandidatbrist. Även i det fall det finns tillräckligt många kandidater är det ett bekymmer om de som ställer upp inte är representativa för sina väljare.

KOMMUNSTYRELSE OCH NÄMNDER

Nästa led i styrkedjan är den verkställande, eller exekutiva, politiska makten som i svenska kommuner ligger i kommunstyrelse och nämnder (samt i viss utsträckning i kommunala bolag). Med nämndssystemet har Sverige utvecklat en modell för lokal demokrati med ett relativt sett stort antal förtroendevalda, och där antalet politiker i de indirekt valda exekutiva organen vida överstiger antalet i de folkvalda fullmäktigeförsamlingarna. I andra länder är förhållandet normalt det omvända (den historiska bakgrunden till detta beskrivs i kapitel 2). Det betyder att i kommuner med en traditionell nämndorganisation finns många fritidspolitiker som har möjlighet att få insyn i och direkt påverkan över förvaltningens arbete på ett sätt som andra system saknar.

Styrelsen och nämnderna i svenska kommuner har därtill en för politiska system ovanlig roll, där beredande och exekutiva – och ofta även beslutande – funktioner kombineras. Om vi jämför med den nationella nivån fullgör de samtidigt uppgifter som regering och riksdagsutskott. I juridisk mening utgör styrelsen och nämnderna dessutom förvaltningsmyndigheter (se vidare kapitel 8).

Ledamöter i styrelse och nämnder utses av fullmäktige, där partisammansättningen i fullmäktige normalt avspeglas proportionellt. Själva valet sker dock ofta genom ett majoritetsbeslut enligt ett förslag från valnämnden efter en överenskommelse som slutits mellan partierna. Avsteg från strikt proportionalitet är därför formellt möjligt, men en minoritet i fullmäktige som upplever att de missgynnas av valberedningens förslag kan kräva att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas (5 kap. 58§ kommunallagen).

Vid sidan av de obligatoriska nämnderna kommunstyrelse och valnämnd bestämmer fullmäktige vilka nämnder som ska finnas. Antalet nämnder – och därmed politiska uppdrag – varierar kraftigt mellan kommunerna, liksom graden av sektorisering av förvaltningen. Det finns även en möjlighet att införa kommundelsnämnder, där nämnderna svarar för olika typer av verksamheter inom en del av kommunen (Bäck m.fl. 2001; Jönsson m.fl. 1995), men denna organisationsmodell har blivit alltmer ovanlig under senare år. Som uppmärksammades i kapitel 2 värderas de demokratiska mål som den territoriella nämndorganisationen en gång avsågs främja inte

längre på samma sätt. År 2022 är det endast i Stockholms stad som ett heltäckande system med stadsdelsnämnder kvarstår.

Över tid har även antalet traditionella nämnder som ansvarar för olika delar av den kommunala förvaltningen, så kallade sektorsnämnder, reducerats över tid och i en del kommuner har de helt avskaffats. Bakom utvecklingen ligger flera faktorer. Hit hör svårigheten att rekrytera lämpliga kandidater till politiska förtroendeuppdrag, vilket – som uppmärksammades i kapitel 6 – är särskilt påtagligt i mindre kommuner. Minskningen av antalet uppdrag kan därmed vara en lösning på rekryteringsproblemet.

Men utvecklingen förklaras också av att nämndavvecklingsreformerna är förknippade med ett specifikt styrningsideal, där sektorisering av både politik och förvaltning ses som ett problem. I detta synsätt ingår bland annat en kritik mot så kallade sektorspartier, där nämndledamöter från olika partier tenderar att identifiera sig mer med intressen i de verksamheter de ansvarar för snarare än med hela kommunens bästa. Slagord som »bygg hängrännor, inte stuprör« har använts i debatten för att framhäva fördelarna med breda lösningar där samordning mellan politikområden och helhetstänkande framhålls över ett begränsat och smalt sektorstänkande. Ytterligare en förhoppning bakom nämndavvecklingsreformerna har varit att vitalisera fullmäktige som beslutsarena genom att fler beslut hanteras där (Johansson 2018; Siverbo 2014; Karlsson m.fl. 2009).

Stukturen på nämnderna har stor betydelse för hur det politiska arbetet utformas och de politiska konflikterna hanteras. När nämnder avskaffas leder det till att somliga politiska frågor centraliseras och blir mer politiserade, medan andra frågor delegeras till förvaltningen (Skoog 2021). Minskandet av antalet nämnder är en del av en utveckling där den politiska makten utövas av färre individer i de tunga organen, och de mindre betungande uppdragen blir färre.

En risk med denna utveckling är att tröskeln in i politiken för nya förtroendevalda blir högre. Det finns idag färre uppdrag där politiska nykomlingar kan pröva sina vingar, till exempel som ersättare i nämnder. En annan risk med avsektorisering är att de politiska sektorspecialisterna försvinner. Sådana politiska specialister kan visserligen uppfattas som potentiella särintressen, sett med kommunledningens generalistögon. Men de bär även på kunskap och engagemang i sina hjärtefrågor som riskerar att gå förlorad när all politik blir generalistisk. Sådana kompetenser är svåra att ersätta. Saknas de i systemet riskerar generalistpolitikerna att hamna i ett kunskapsunderläge i förhållande till tjänstemännen i mer specialiserade frågor (Karlsson & Gilljam 2015).

David Karlsson med flera (2009) har studerat effekterna av avsektorisering. När nämnderna avskaffas uppstår behov

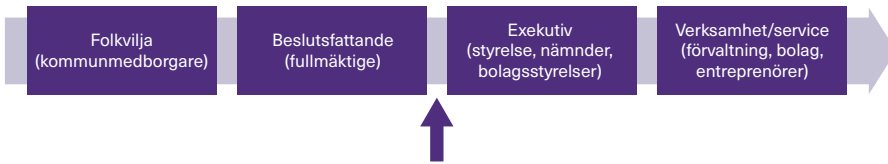
av mer specialiserade organ för beredning och verkställande. Därför har det på många håll inrättats beredningar inom fullmäktige. Dessa har i varierande grad sektorsansvar, men saknar helt exekutiva befogenheter (3 kap. 2§ kommunallagen). I de fall beredningarna inte får något administrativt stöd kan de få svårt att göra sig gällande. Inom styrelsen inrättas därtill ofta exekutiva utskott (3 kap. 5§, 6 kap. 41–42§ kommunallagen) med sektorsansvar. Utskotten kan ta över delar av det verkställande ansvaret men har begränsade befogenheter jämfört med styrelser och nämnder (6 kap. 8–39§ kommunallagen). När nämnderna ersätts av beredningar och utskott finns en risk att det eftersträvade målet att minska sektorstänkandet inte uppfylls, medan elitiseringen i form av maktkoncentration till kommunstyrelsen kvarstår. Det är förstås en effekt som få kommuner öppet medger att de eftersträvar.

KOMMUNALA BOLAG

Styrelse och nämnder är direkt ansvariga för styrningen av kommunens förvaltning. Men en allt större del av kommunernas verksamhet bedrivs inte i traditionell förvaltningsform utan i bolagsform. Sverige har idag knappt 1 700 kommunägda aktiebolag, en tredubbling sedan början av 1970-talet (Erlingsson & Thomasson 2020). Bolagen sysselsätter drygt 50 000 personer, omsätter stora summor och uppfattas bidra till att stärka kommunernas ekonomiska resultat (t.ex. SOU 2015:24). Över tid har därmed de kommunala bolagens styrelser blivit en allt viktigare del av kommunernas institutioner.

Att organisera offentlig verksamhet i privaträttslig bolagsform är ett uttryck för hur inspiration från marknadsstyrning påverkar den lokala demokratins funktionssätt. I de allra flesta sammanhang tillsätts ledamöterna i dessa styrelser av förtroendevalda partirepresentanter enligt samlingsstyrets principer, precis som när nämnder och styrelse utses. Därtill är det inte sällan samma personer som sitter i båda typerna av organ, men de tolkar ofta sina representationsroller olika. I bolagsstyrelser är det inte ovanligt att politiskt valda ledamöter anser det olämpligt att agera som politiker – i enkäter uppger ungefär hälften av bolagsstyrelseledamöterna att de bör sätta bolagets bästa före kommunens (Bergh & Erlingsson 2020; jfr Svärd 2016). Resultatet bör läsas i ljuset av bestämmelserna i aktiebolagslagen (2005:551 8 kap 41 §) enligt vilka styrelseledamöter kan betraktas som *skyldiga* att i sitt uppdrag se till bolagets bästa. Men alldeles oavsett tolkningen av aktiebolagslagens lydelse går det inte att bortse från att kommunalt ägda aktiebolag är ett slags hybridkonstruktioner som befinner sig i gränslandet mellan offentlig och privat rätt där implikationen av enkäteresultaten är att styrelseledamöter riskerar att frikopplas från den demokratiska styr- och ansvarskedjan.

Figur 7.3 Länken mellan beslutsfattande och exekutiv i styrkedjan.



Att fullmäktiges viljeinriktning och beslut får genomslag i de exekutiva organen underlättas om

- fullmäktiges politiska sammansättning speglas i exekutiven och de partipolitiska majoritetsförhållandena är desamma; och om
- fullmäktige har kunskap om hur exekutivens arbete sköts och kan ställa exekutiven till ansvar.

LÄNKEN MELLAN FULLMÄKTIGE OCH EXEKUTIVA ORGAN

Om vi för ett ögonblick förutsätter att fullmäktige och dess partipolitiska sammansättning representerar medborgarna på ett fullgott sätt kan vi förhoppningsvis också räkna med att fullmäktiges beslut om politikens inriktning står i samklang med folkviljan. Men för att dessa beslut ska transformeras till genomförd politik är det avgörande att den kommunala exekutivmakten i form av kommunstyrelse, nämnder och bolagsstyrelser fullföljer den politik som fullmäktige lägger fast. Fullmäktiges beslut om den politiska inriktningen är ofta formulerade på en övergripande nivå och består inte sällan av tämligen abstrakta målformuleringar. Den faktiska politiken måste därefter i varje konkret sakfråga tolkas och härledas tillbaka till dessa beslut. I figur 7.3 illustreras hur beslutsfattande och exekutiv länkas samman i kommunernas demokratiska styrkedja

En mekanism för att säkerställa den kopplingen är att fullmäktiges mandatfördelning styr sammansättningen i nämnder och styrelse samt att majoritetsförhållandena är desamma. Om det är samma partier som dominerar i fullmäktige och i nämnder är sannolikheten större för att viljeinriktningen är densamma.

En annan mekanism bygger på retroaktivt ansvarsutkrävande. Eftersom makt är delegerad till styrelse och nämnder från fullmäktige måste de också svara inför fullmäktige. För att fullmäktige ska ha möjlighet att utkräva retroaktivt ansvar krävs att ledamöterna har insyn i vad exekutiven gör och möjlighet att vidta sanktioner om arbetet inte är tillfredsställande.

Den *kommunala revisionen* är fullmäktiges främsta instrument för att granska styrelse och nämnder (12 kap. kommunallagen). Dess uppdrag är att granska och bedöma hur verksamheten följer fullmäktiges mål och beslut. Revisionen prövar även om verksamheterna är ändamålsenliga och ekonomiskt effektiva, samt om räkenskaperna är riktiga och den interna kontrollen är tillräcklig. En gång om året fattar fullmäktige beslut i frågan om ansvarsfrihet för styrelse, nämnder och beredningar på grundval av revisionens berättelse. Det är inte ovanligt att fullmäktige riktar anmärkningar mot olika organ, men i arsenalen finns även möjligheten att avsätta dem som inte beviljats ansvarsfrihet från sina uppdrag samt att väcka skadeståndstalan. Dessa tyngre sanktionsinstrument används dock mycket sällan.

Revisorerna utses av fullmäktige på partipolitiska mandat, även om den som utses till revisor numera inte samtidigt kan inneha en fullmäktigeplats. Praxis, men inte regel, är att ordförande utses från ett parti i den politiska oppositionen. Enligt SCB är det knappt 10 procent av kommunerna där ordföranden inte tillhör oppositionen under valperioden 2018–2022. Förr var andelen betydligt högre, men har sjunkit stadigt de gångna mandatperioderna. Revisionens kapacitet att initiera egna, självständiga undersökningar är i de flesta fall begränsad, och en återkommande kritik är att det avsätts för lite resurser till kommunrevisionen. Tilläggas ska också att det återkommande uppstår debatter om hur oberoende kommunrevisionen egentligen är, debatter som bygger på att revisorerna väljs på partipolitisk grund (t.ex. Bäck 2018; Lundin 2010; jfr Ahlenius 2017). Kritiken till trots finns viss evidens för att systemet ändå fungerar i så måtto att väljarna tycks uppmärksamma och straffa partier i styren som fått kritik av revisionen (Broms 2021b).

I kommunala aktiebolag är det inte fullmäktige utan bolagsstämman som prövar ansvaret. Revisionen genomförs av två typer av revisorer parallellt, dels lekmannarevisorer utsedda av fullmäktige (ett system som har kritiserats, bland annat för att lekmannarevisorernas roll upplevs som otydlig, jfr Haglund 2021), dels auktoriserade revisorer i enlighet med aktiebolagslagen. Revisionen av bolagen är ett av flera exempel på hur ansvarsutkrävande i kommunala bolag bygger på både privat och offentlig rätt. Denna hybrid av system för ansvarsutkrävande skapar svårigheter för insyn och kontroll i bolagens verksamheter. Det är avgjort en utmaning att säkerställa ett samarbete mellan de två sorternas revisorer och säkerställa deras oberoende och kompetens. Anders Haglund (2021) har nyligen konstaterat att det blivit allt tydligare att lekmannarevisionen måste utvecklas ifall den ska leva upp till att vara den revision som lagstiftaren hade för avsikt att skapa (se även Haraldsson & Thomasson 2020).

En komplikation när det gäller ansvarsutkrävande mellan fullmäktige och exekutiv är att uppemot 90 procent av de folkvalda fullmäktigeledamöterna i en genomsnittlig svensk kommun även har uppdrag i styrelse och nämnder. Att nämnder och styrelse står till ansvar inför fullmäktige betyder därmed att politiker i dessa organ i hög grad ansvarar inför sig själva. I en mindre kommun kan teoretiskt sett en majoritet av fullmäktigeledamöterna utgöras av ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen. Även om ledamöterna i en nämnd inte deltar i en omröstning om ansvarsfrihet på grund av jäv, är överlappningen mellan beslutande och verkställande organ en brist på maktindelning som gör ansvarsutkrävande problematiskt. Läger vi därtill det faktum att många ledande kommunpolitiker också sitter i styrelser för kommunala bolag ökar antalet fall av dubbla stolar ytterligare (Bergh m.fl. 2019).

En annan sorts löpande ansvarsutkrävande av den exekutiva makten sker genom den politiska oppositionens kontinuerliga granskning av styrets förehavande i styrelse och nämnder. Att det finns en politisk opposition är ett utslag av konkurrensdemokratis intåg. De formella institutionerna bygger på samlingsstyrets principer och ordet »opposition« nämns över huvud taget inte alls i kommunallagen (med undantag för att det i 4 kap. 2§ kommunallagen nämns att »oppositionsråd« är en titel som kan förekomma). Således saknas ett formellt institutionellt stöd för oppositionens arbete. De möjligheter som alla fullmäktigeledamöter har att ställa interpellationer och frågor är emellertid viktiga instrument för oppositionens arbete (5 kap. 59–64§ kommunallagen), liksom möjligheten för en minoritet i fullmäktige att begära att ett ärende bordläggs eller återremitteras till det beredande organet (5 kap. 50§ kommunallagen). Förutsättningarna för oppositionen att granska styret varierar dock mellan kommunerna. Resultat från 2017 års KOLFU-undersökning (Karlsson 2017), kompletterade med data från SCB, visar att partier i opposition har mindre än hälften så många arvoderade politiker som partier som ingår i styret har. Denna skillnad blir ännu större om vi endast ser till heltidsarvoderade politiker.

Mellankommunal samverkan

Hitills har vi diskuterat styrningskedjan i svenska kommuner med utgångspunkt i hur kommunmedborgarna, de folkvalda i den beslutande fullmäktigeförsamlingen och den politiska exekutiven länkas samman genom mekanismerna delegering och ansvarsutkrävande. Hela kedjan befinner sig inom ett och samma politiska system, kommunen, inom vilken val genomförs och direktvalda beslutsfattare utses. En aspekt av kommuners politiska arbete som komplicerar styrningskedjan och som därför måste lyftas i detta sammanhang är förekomsten

av mellankommunala samarbeten. Kommunalförbund, kommunförbund³⁴, avtalslösningar, gemensamma nämnder och bolag är exempel på en viktig och växande del av kommunal politik och förvaltning (för en kunskapsöversikt se Erlingsson m.fl. 2021a), vilket framgår av figur 7.4.

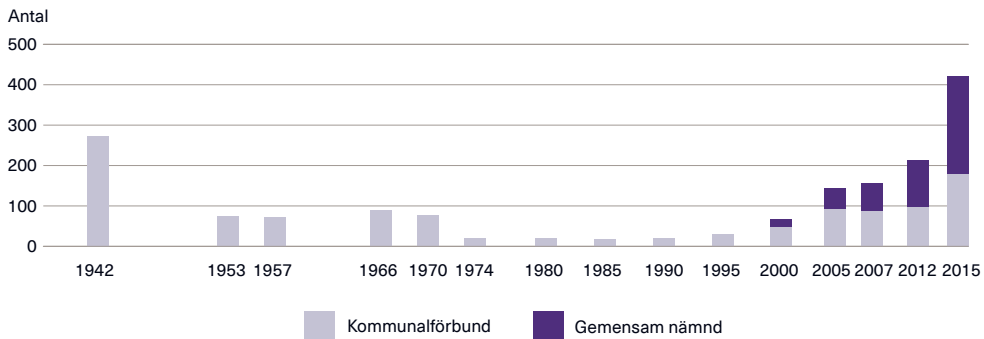
Genom samarbete kan kommuner samla och samordna sina respektive resurser för att därigenom dra nytta av administrativa stordriftslösningar. Ända sedan möjligheten att skapa kommunalförbund infördes 1919 har samarbete ansetts vara en ändamålsenlig möjlighet för kommunerna att klara av sina åtaganden. Småkommuner har därför uppmuntrats att söka samarbetslösningar för att långsiktigt förmå bära sina åtaganden (jfr SOU 1992:63, s. 86). De huvudsakliga skälen till att samverka är att 1) kunna behålla eller stärka kvaliteten på kommunal service, 2) få ned kostnader och 3) underlätta rekrytering och kompetensförsörjning – inte minst av särskilda expertfunktioner. Inte sällan anses mer och fördjupad samverkan vara ett bra verktyg för att undvika framtida kommunsammanslagningar. En spridd äldre uppfattning var att samverkan var att föredra framför sammanläggningar, eftersom den demokratiska närheten behålls samtidigt som effektivitetsvinster ändå kan förlösas (Lundqvist 1995).

Samtidigt brottas mellankommunala samarbeten med demokratiska utmaningar som är kopplade till ansvarsutkrävande. Istället för den tydlighet som ligger i att den politiska styrkedjan befinner sig inom ett och samma politiska system leder samverkan till att olika system länkas samman, alternativt att ett sorts nytt system skapas på överkommunal nivå. Och oavsett samverkansform finns på den mellankommunala arenan inga val och därför otydliga och begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande från medborgarnas sida. Mediebevakningen av politik i samarbetsorgan är därtill i regel svag, och möjligheterna för medborgarna att följa och utvärdera de politiska besluten där är därför begränsade. När allt fler politiska beslut på detta sätt fattas på arenor där medborgarna har begränsad insyn riskerar samverkan att bli en avvägning mellan effektivitetsvinster och demokratiförluster (Andersen 2011).

Kommunpolitikerna är själva ofta positiva till samverkan, men uppvisar samtidigt medvetenhet om att den försvårar medborgarnas och fullmäktiges möjligheter att påverka politiken (Gilljam m.fl. 2010a, s. 54). Detta är demokratiskt bekymmersamt. Till det kommer, som exempelvis framhållits av Ola Mattisson och Hans Knutsson (2015, s. 100), att ledande kommunpolitiker ibland anser att det är svårt att styra och kontrollera samverkansorganen, att de därmed tenderar att kunna bli ett slags »stat i staten«. Också Kommunutredningen (SOU 2020:8) har understrukt problemen med transparens och ansvarsutkrävande i mellankommunala organ, där väljarna endast kan rösta för eller emot representanter från den egna kommunen. I de fall en kommuns samtliga representan-

34. Ett kommunförbund är en ideell förening där kommuner är medlemmar, normalt som en arena för strategisk samverkan eller en intresseorganisation för kommunerna i en region eller i hela landet (SKR). Ett kommunalförbund är ett mer formaliserat och långtgående samarbete reglerat i kommunallagen (9 kap. 1–15§) ditt medlemskommuners verksamheter kan överlätas.

Figur 7.4 Formaliserad mellankommunal samverkan över tid.



Källa: Folkesson (2017).

ter endast utgör en minoritet av ledamöterna, i till exempel ett förbund eller en gemensam nämnd, kan ett valresultat i en enskild kommun inte vara tillräckligt för att åstadkomma förändringar. I internationell forskning finns ett stort antal studier som lyfter fram utmaningarna med ansvar och insyn med mellankommunal samverkan (t.ex. Eypórssson 2019; Spicer 2017), även om det också finns enstaka exempel på studier som inte uppfattar några större demokratiproblem (Klok m.fl. 2018).

Elitstyre eller inkludering?

Även om utgångspunkten i alla demokratimodeller är att folkviljan ska förverkligas genom de politiska besluten, råder delade meningar om hur önskvärdt det är att medborgarna löpande engagerar sig politiskt och deltar i beslutsprocesserna. För två av våra demokratimodeller är sådant engagemang önskvärdt och nödvändigt. För deltagardemokratin är ett utbrett och kontinuerligt deltagande ett centralt demokrativärde, och i marknadsstyre baserat på kundval är medborgare i egenkap av kunder involverade i prioriteringarna via sina val av serviceleverantörer. För de två valdemokratiska modellerna, samlingsstyre och konkurrensdemokrati, är förväntningarna och kraven på medborgarnas medverkan mellan valen mindre.

Den representativa valdemokratin – som är grunden i samlingsstyret och konkurrensdemokratin – är i sig en form av elitdemokrati, där makt och ansvar överläts till folkets valda

representanter (Manin 2002). Sören Holmberg (1999) har beskrivit valdemokratins som ett system som i sin grundläggande design högst medvetet bygger på arbetsdelning och specialisering: efter en demokratiskt accepterad valprocedur ges ett mindre antal personer förtroendet att under en begränsad tidsperiod fatta bindande beslut å det övriga samhällets vägnar. På detta sätt kan systemet beskrivas som en »villkorad maktkoncentration« (Pettersson m.fl. 1996, s. 34).

Eftersom valdemokratins utgör fundamentet för dagens kommunpolitiska system är det en ytterst relevant fråga hur många de politiska uppdragen ska vara och hur den politiska hierarkin ska organiseras. I kommuner med få eller inga nämnder är maktkoncentrationen till styrelsen tydlig, men ju fler nämnder en kommun har, desto mer sprids makten på fler händer och den politiska hierarkin plattas till.

En faktor som minskar inslaget av elitstyre i svenska kommuner är att nästan allt politiskt beslutsfattande sker i kollektiva former. Endast undantagsvis är beslutsmakt delegerad till enskilda politiker. Samtidigt finns en politisk hierarki mellan olika uppdrag där vissa politiska ledare – i synnerhet kommunstyrelsens ordförande – har ett mycket stort politiskt inflytande (Karlsson 2018a). Detta inflytande är dock nästan uteslutande baserat på informella principer. Därför kan en kommunstyrelseordförandes roll variera mellan kommuner och, över tid, inom en och samma kommun, beroende på personfaktorer. Intressant nog är kommunstyrelseordförandens makt i Sverige, trots avsaknad av formella maktmedel, jämförbar med den som borgmästare i andra länder har. Sett över tid är kommunpolitikernas upplevelse att makt har koncentrerats till kommunstyrelse och kommunstyrelseordförande (Navarro m.fl. 2018; Karlsson 2013a; Bäck 2005b).

En förklaring till denna utveckling är att uppdragen har blivit färre i kommunerna. Sett över en 70-årsperiod beror minskningen på att kommuner slagits samman (se kapitel 2). På senare tid beror den fortsatta minskningen på att mandaten i fullmäktigeförsamlingarna blivit färre och framför allt på att antalet nämnder har reducerats kraftigt. Över tid har även antalet politiker som har dessa uppdrag blivit allt färre, med följderna att uppdragskoncentrationen (antalet uppdrag per förtroendevald) ökat.

Detta fenomen – att förtroendevalda blir färre och att uppdragskoncentrationen ökar – har återkommande uppmärksamats som ett problem (se t.ex. regeringens proposition 2001/02:80). Exempelvis lyfte Olof Pettersson med flera (1997) i SNS Demokratirådsrapport 1997 fram koncentration av makt till ett fåtal kommunpolitiker som ett potentiellt problem. Två år tidigare hade SNS Demokratiråd 1995 gått ännu längre och föreslagit en dramatisk ökning av antalet förtroendeuppdrag från då cirka 40 000 till 150 000 (Rothstein m.fl. 1995).

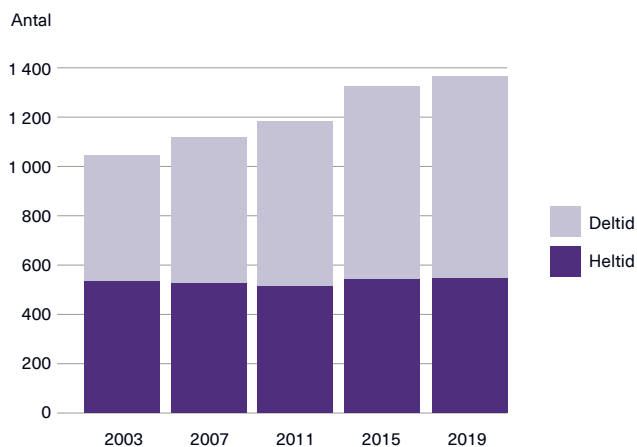
I en underlagsstudie skriven för SNS Demokratirådsrapport 2022 har Emanuel Wittberg och Michael Belfrage (2021) analyserat frågan om uppdragskoncentration i dagens kommuner. Deras resultat ger vissa nya insikter rörande föreställningen om att uppdragskoncentration per automatik implicerar maktkoncentration. De finner att kommuner med ganska likartade förutsättningar i övrigt kan ha stora skillnader i uppdragskoncentration. Sådana skillnader får tillskrivas olika synsätt på hur sektoriserad den kommunala förvaltningen – med tillhörande nämnder – bör vara, och inte minst hur många bolag kommuner bestämmer sig för att bilda, äga och driva. Det senare är dessutom ett exempel på hur marknadsstyre kan påverka antalet uppdrag. Ett annat sådant exempel är när organisationer bygger på beställar-/utförarmodeller, där politiker kan ha uppdrag både i beställar- och utförarorgan. I dessa fall kan marknadslösningarna göra att antalet uppdrag ökar kraftigt (Berlin 2006).

Som berördes i kapitel 6 blir politikerkåren i svenska kommuner allt äldre. Men ett område där politiker som är yngre än 50 år har stärkt sin ställning något under senare år är på de makt- och prestigefyllda heltidsarvoderade posterna högst upp i den kommunala hierarkin (SCB 2020). Andelen arvoderade politiker ökar också långsamt men stadigt över tid, vilket framgår i figur 7.5.

Arbetsvillkoren för förtroendevalda skiljer sig på många sätt från villkoren för dem som är anställda i företag och förvaltning. Politikerna är inte anställda. De har fått sitt uppdrag av väljarna och ansvarar själva för att leva upp till detta förtroende. Politiker som får ersättning för sina uppdrag på hel- eller deltid uppbär därför inte lön i vanlig mening, utan får ersättning i form av arvode. Kommunerna råder själva över formerna och nivåerna för dessa arvoden. En vanlig lösning är att arvode utbetalas efter hur många sammanträden eller förrättningar politikerna har deltagit i. Dessutom ska skälig ersättning betalas för förlorad arbetsinkomst, vilket är obligatoriskt enligt 4. kap 12§ kommunallagen. Även utlägg för resor och omkostnader kan täckas. De stora majoriteten av kommunpolitiker erhåller endast dessa typer av begränsade arvoden. De kallas därför fritidspolitiker.

Men en mindre grupp politiker har ett högre arvode. SCB definierar politiker som får arvode motsvarande 40 procent eller högre som deltidsarvoderade och de som får arvode motsvarande 100 procent som heltidsarvoderade (Öhrvall 2004). Det är svårt att vara helt exakt i dessa sammanhang eftersom kommunerna har olika rutiner för arvodering, men SCB beräknar att det fanns omkring 551 heltidsarvoderade och 814 deltidsarvoderade politiker i svenska kommuner 2019. I 176 kommuner fanns endast en heltidsarvoderad politiker (normalt kommunstyrelsens ordförande). I 16 kommuner

Figur 7.5 Antal arvoderade hel- och deltidspolitiker i kommunerna 2003–2019.



Källa: SCB (2020).

saknades heltidsarvoderade politiker. Den genomsnittliga nivån för årsarvode 2019 uppgick till ungefär 65 100 kronor (SCB 2020).

Att politikerna och uppdragen blir färre, att det finns en koncentration av makt till centrala poster, och att dessa uppdrag dessutom i stigande grad besätts av arvoderade politiker, stämmer till eftertanke. Att vara arvoderad innebär att politikerna kan lägga en stor del av sin arbetstid på det politiska arbetet och finnas på plats i kommunhuset, hålla sig uppdaterade och informerade samt aktivt kunna följa kommunens löpande verksamhet. Det ger ett stort övertag över de fritidspolitiker som sköter sina uppdrag på lediga stunder. Med hjälp av resultat från KOLFU-undersökningen till kommunfullmäktigeledamöter 2017 kan vi i tabell 7.2 se hur graden av inflytande upplevs i olika kategorier av politiker i den kommunala hierarkin.

I tabell 7.2 ser vi tydligt att det upplevda inflytandet skiljer sig mellan olika poster i den kommunala hierarkin, och att skillnaden mellan arvoderade och icke-arvoderade politiker är stor. Resultatet är inte förvånande om man är någorlunda bekant med hur politiska hierarkier fungerar, men det är inte mindre problematiskt att politiker, som i samtliga fall i denna undersökning är folkvalda, upplever sitt eget inflytande så olika.

Tabell 7.2 Självupplevt inflytande bland fullmäktigeledamöter 2017 efter högsta uppdrag i den kommunala hierarkin respektive arvodering (medelvärde 0–10) och andel arvoderade politiker.

Högsta uppdrag:	Upplevt inflytande		Antal	Andel arvoderade politiker, procent
	Arvoderade politiker	Fritids-politiker		
Kommunstyrelsens ordförande	7,7	*	153	100
Kommunfullmäktiges ordförande, vice ordförande kommunstyrelsen	6,9	6,7	2 95	42
Nämndordförande, vice fullmäktigeordförande, ordinarie ledamot i styrelsen	6,6	5,6	2 167	16
Vice nämndordförande, ersättare i styrelsen	6,0	5,1	1 392	2
Nämndledamot	*	4,8	1 075	
Nämndersättare	*	4,5	409	
Endast fullmäktigeledamot	*	4,3	732	
Samtliga	6,9	5,2	6 435	11

Källa: KOLFU 2017 (Karlsson 2017), och SCB för uppgift om arvodering.

Kommentar: Frågan löd: »hur stort inflytande anser du att [du själv] har över kommunens politiska verksamhet?«. Svaren gavs på en skala från 0 »inget inflytande alls« till 10 »mycket stort inflytande«. Samtliga svarande var ledamöter av kommunfullmäktige – ledamöter i andra organ som inte var fullmäktigeledamöter ingår således inte. *=svar redovisas ej när det bygger på färre än fem personer.

Summeras utvecklingen är den övergripande bilden att makten i svenska kommuner över tid samlats på allt färre händer. Både uppdragen och politikerna har blivit färre. Kommunstyrelsen och dess ordförande anses få allt större tyngd. Att det finns ett värde i att det demokratiska deltagandet bör vara jämnt fördelat är de flesta demokratianhängare överens om, oavsett vilken demokratimodell man förordar. Att uppdrags- och maktkoncentrationen ökar i kommunerna är något som sedan länge bekymrat många (t.ex. SOU 2001:48; SOU 2000:1; Törnqvist & Wirsäll 1962),

Vänner av ökad medborgerlig inkludering (främst deltagardemokrater) och kundval (förespråkare av marknadsstyre)

brukar anse att det är olyckligt om alltför mycket makt läggs i ett fåtal politikers händer. I detta läge går det att argumentera för att elitismen i valdemokratien kan balanseras genom att kombineras med deltagardemokratiska inslag eller kundvals-lösningar. Valdemokratiens försvarare kan då i sin tur peka på att andelen medborgare som deltar i val normalt är långt större än de som påverkar genom deltagardemokrati eller kundval. Ur det perspektivet är det inte säkert att makt och inflytande som har sitt ursprung i mellanvalsdeltagande och kundval är mer legitimt än makt som utgår från valresultat.

Även samlingsstyret i sin traditionella tillämpning byggde på brett deltagande av lekmannapolitiker i fullmäktige och sektorsnämnder. Endast konkurrensdemokratien står neutral i frågan om hur många politikerna bör vara (givet att det finns tillräckligt många uppdragsvilliga och kompetenta kandidater för att fylla de nödvändiga uppdragen), eftersom modellen bygger på en alternativ idé om hur folkviljan kan identifieras och delegeras i styrningskedjan: genom partikonkurrens och ansvarsutkrävande.

Konkurrens eller samling?

Alla politiska beslut om hur det offentliga gemensamma resurser ska användas bygger på prioriteringar – mellan olika värden, geografiska områden eller sociala grupper och individer. Flertalet beslut går att tolka som att de gynnar vissa grupper och missgynnar andra. I en situation där olika intressen står mot varandra är en av politikens främsta uppgifter att hantera den avvägningen. Demokratins roll är i detta sammanhang att se till att lösningarna har stöd hos folket. Det innebär att konflikthantering är en av demokratins största utmaningar. Målet är att på ett legitimt sätt prioritera mellan olika intressen, finna acceptabla kompromisser och säkerställa att de som uppfattar sig förfördelade trots allt accepterar beslut som går dem emot.

Hur demokratiska system balanserar mellan »samverkan och strid« är ett återkommande tema i forskningen, inklusive i SNS Demokratirapport 2017 (Lindvall m.fl. 2017) som analyserade denna problematik på nationell nivå. Författarna knyter an till Herbert Tingstens (1945) utgångspunkt, att demokratien är till för att hantera konflikter, inte för att undvika dem. Utgångspunkten är att det gäller att hitta en balans mellan gemenskap och splittring för att demokratien ska fungera väl. Även SNS Demokratirådsrapport 2021 (Oscarsson m.fl. 2021) uppehöll sig vid partipolitiska konflikter och polarisering. Här fann rådet att fastän polariseringen i Sverige ökar i långsam takt lever vi inte i en särskilt polariserad tid, sett ur ett historiskt perspektiv. De pekar på den svenska konsensuskulturen och det fragmenterade partisystemet (som tvingar fram samarbeten) som faktorer som motverkar förekomst av

destruktiv polarisering i Sverige, liksom väljarnas nyhetsvanor och relativt goda kunskaper om politik. Författarna varnar dock för att skadlig polarisering kan uppstå även i Sverige om vi inte värnar dessa faktorer.

Ett sätt att förhålla sig till partipolitiska konflikter är att tydliggöra skillnaden mellan »åsiktskonflikter« och »konfliktbeteende«. De förra är nödvändiga för att formulera tydliga politiska alternativ. Det senare är mer problematiskt och riskerar att påverka det politiska arbetet på ett destruktivt sätt, särskilt om partiföreträdarna uppträder respektlöst mot varandra (Skoog 2019). Forskningsresultat pekar på att svenska kommunpolitiker upplever att deras politiska inflytande minskar när konfliktbeteende präglar det politiska arbetet. Däremot har åsiktsskillnader snarare ett samband med upplevt ökat inflytande (Skoog & Karlsson 2015). Här är det viktigt att skilja mellan konsensus (att i enighet hitta gemensamma lösningar) och samarbete (att komma fram till lösningar). Även om det är enklare att samarbeta när man är överens finns också exempel på att små åsiktsskillnader kan leda till split, och samarbete kan uppstå även när åsikterna står långt isär (Skoog 2019; Lantto 2005). Av detta följer att även demokratiformer som bejakar politiska åsiktsskonflikter kan komma fram till konstruktiva lösningar och beslut, om de institutionella formerna för förhandling och beslutsfattande är de rätta.

De två demokratimodeller i svenska kommuner som bygger på val – samlingsstyre och konkurrensdemokrati – tar sig an konflikthantering på diametralt olika sätt. I samlingsstyret är konsensus, eller åtminstone samförstånds lösningar, målet. Konflikter löses företrädesvis genom kompromisser där alla partier – helst i enighet – finner samsyn. Enligt Marika Sanne (2001) går denna demokratisyn tillbaka på en konservativ, fördemokratisk »allmänna bästa«-ideologi som kom att forma de politiska institutionerna när kommunerna demokratiserades.

I konkurrensdemokratin bejakas däremot konflikterna, där partier i majoritet och opposition förväntas vara oeniga och majoriteten alltid får sista ordet. Problematiken knyter därmed an till Arend Lijpharts (1999) uppdelning i samförståndsdemokrati och majoritetsdemokrati (*consensus and majoritarian democracy*) där samlingsstyret i högre grad än konkurrensdemokratin lutar sig något mer mot samförståndsdemokratis ideal om att folkviljan bör ses som något bredare än den enkla majoriteten.

Som beskrevs i kapitel 4 är de beredande och verkställande organen i svenska kommuner utformade i enlighet med samlingsstyrets principer. Partierna nominerar sina kandidater, men formellt utser fullmäktige styrelse och nämnder. Därefter är mandatet personliga. Det betyder att även om en nämndledamot lämnar eller utesluts från sitt parti kan personen behålla uppdraget som så kallad vilde. Och även om nämnder och styrelser kan fatta majoritetsbeslut, signalerar kommu-

nallagen att samtliga som sitter där har ett kollektivt ansvar, eftersom huvudprincipen är att ansvarsfrihet rör nämnder och styrelse som kollektiv (även om det formellt är möjligt att pröva enskilda ledamöters ansvar).

Resultat från KOLFU-undersökningarna tyder på att konfliktnivån upplevs olika i olika typer av nämnder. I mer tekniskt orienterade nämnder upplevs konfliktnivån som lägre, och där torde samlingsstyre beskriva verkligheten ganska bra. Konfliktnivån upplevs som högre i nämnder som ansvarar för utbildning och omsorg, och allra högst i kommunstyrelsen, och här är det uppenbart att konkurrensdemokrati är det normala (Karlsson 2017; Bengtsson & Karlsson 2012). Graden av konkurrens- respektive samlingsstyre kan därför variera från organ till organ inom en och samma kommun.

SAMLINGSSTYRETS SVAGHET, KONKURRENDEMOKRATINS STYRKA: ANSVARsutkrävande

Henry Bäck (2006) har summerat motiven som framhålls av samlingsstyrets förespråkare i termer av deliberation och gemensamma intressen, det vill säga att de anser att beslut blir bättre om många får vara med och diskutera frågan inom ramen för en deliberativ process. Ett annat argument är att kommunen långsiktigt gynnas av att beslut fattas i enighet utan konstlade partipolitiska positioneringar. Synsättet speglar Rothstein med fleras (1995) resonemang i SNS Demokratitirädsrapport 1995, som framhöll att

Konflikten mellan t.ex. »särintressen« och »allmänintressen« kan inte lösas genom mekaniskt utformade institutioner. Istället är lösningen att demokratin måste vara så arrangerad att vi genom att lyssna till och delta i den politiska dialogen förmår att inte bara se till våra snäva egoistiska intressen av besluten utan tvinga att lyfta oss till och begrunda frågorna i ett mera allmänt orienterat perspektiv (Rothstein m.fl. 1995, s. 20).

Men för Henry Bäck råder knappast någon tvekan om att förutsättningarna för att utkräva ansvar i alla led i den demokratiska styrningskedjan är bättre i en renodlad konkurrensdemokrati än i samlingsstyret:

Ansvarsutkrävandet är den centrala mekanismen för att åstadkomma legitimitet i den representativa demokratin ... Den svenska kommunala demokratin är en representativ demokrati, men samregerandesystemet sätter delvis det parlamentariska ansvarsutkrävandet ur spel. Försöken att komplettera med direkt demokrati ... och medborgerligt deltagande är halvhjärtade och har haft stora svårigheter att uppamma någon entusiasm från medborgarna. Därmed riskerar svensk lokal demokrati att helt sakna legitimeringsmekanismer (Bäck 2007, s. 252).

Genom att valresultatet i konkurrensdemokratien tolkas i termer av vinnare och förlorare, och att vinnarna bildar regering (eller politiskt styre, som det heter i kommunerna) och förlorarna går i opposition, finns ett tydligt samband mellan hur väljarna röstade och vilken politik som sedan förs. Med modellen följer också alltid en opposition som utgör (minst) ett alternativ för väljarna. Enligt sanktionsmodellen kan väljare återvälja partierna i styret, missnöjda kan lägga sin röst på oppositionspartier.

Men för att konkurrensdemokratien ska fungera fullt ut krävs också att vinnarna, majoriteten, har kontrollen inte bara i fullmäktige utan också i de verkställande organen – styrelse och nämnder. I parlamentariska system är det normalt just i de verkställande organen (regeringen, borgmästaren, och motsvarande) som vinnarsidans verkliga styrka ligger. Väljarna kan därmed utgå ifrån att styret står bakom alla beslut som fattas, i fullmäktige och nämnder. Oppositionens roll är att ta fram egna förslag i de många fall när de är oense med styret för att inför väljarna framställa sig själva som ett trovärdigt alternativ i nästa val.

Tecken tyder på att väljarna faktiskt gör bedömningar av retroaktivt ansvarsutkrävande av partier som ingår i kommunala styren i Sverige – eftersom det tycks finnas en så kallad *cost-of-ruling*-effekt, det vill säga att partier som ingår i styren tenderar att få sämre valresultat än oppositionspartier. Även att regera i en kommun kommer med en prislapp (Karlsson & Gilljam 2016).

En förutsättning för att konkurrensdemokratien ska fungera är att majoriteter håller ihop i fullmäktige och att ledamöterna konsekvent följer partilinjerna i voteringar. Att vara lojal mot partiet – och inte i första hand väljarna eller den egna övertygelsen – är för övrigt den dominerande representationsprincipen i såväl kommunerna som riksdagen (Gilljam m.fl. 2010b; Skoog 2011). Svenska kommunpolitiker tillhör, i alla fall enligt deras egen utsago, de mest partiljala i Europa (Karlsson 2013b).

KONKURRENDEMOKRATIEN

UTMANINGAR I NUVARANDE SYSTEM

En välfungerande konkurrensdemokrati förutsätter alltså att relationen mellan styre och opposition är klart definierad och väl känd bland väljarna. Så är emellertid ofta inte fallet i svenska kommuner. Styret kan till exempel bestå av en minoritetskoalition som lutar sig på ett stödparti för att få igenom sin politik. I avsaknad av en kommunal regering är det därför troligen oklart för väljarna om sådana stödpartier är en del av styret eller ej. Ibland är partier som ingår i styret så små att de inte får plats i styrelse och nämnder. Dessa »styrande partier« står därmed helt utanför den verkställande delen av politiken.

En lösning på just den problematiken kan vara att större partier i en koalition avstår några av sina platser i nämnder och styrelser till mindre samarbetspartner, till exempel Moderaterna i relation till Liberalerna i Svalöv under innevarande mandatperiod. Det förekommer till och med att partier som inte tagit plats i fullmäktige erbjuds plats i kommunstyrelsen för att hålla ihop partisamarbeten långsiktigt (Liberalerna i Mora är ett exempel). I vissa situationer kan partier som sägs ingå i ett styre rösta med oppositionen utan att det blir några tydliga konsekvenser. Det förekommer även i kommunerna liksom på riksplånet att styret sitter kvar trots att oppositionens budgetröstats igenom (till exempel i Gävle och Haninge 2015 och i Halmstad 2016).

På grund av att samlingsstyrets, snarare än parlamentarismens och konkurrensdemokratins, principer format kommunernas institutioner är fullmäktiges kontroll och inflytande över nämnder och styrelse begränsat. Det finns inget mistroendevapen som fullmäktige kan använda för att avsätta ett styre som det inte längre har förtroende för. Fullmäktige kan inte ens avsätta enskilda ledamöter i styrelser och nämnder med mindre än att de begått allvarliga brott, inte beviljats ansvarsfrihet eller flyttat från kommunen.

Det finns dock ett formellt undantag från samlingsstyre som övergripande princip i form av två paragrafer i kommunallagen. Där framgår att nämnduppdrag kan återkallas när »den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige« (4 kap. 10§ kommunallagen). Och, vilket är vanligare, om majoriteten skiftar under mandatperiodens gång så att »det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt presidium« (6 kap. 21§ kommunallagen). En tveksamhet i sammanhanget är emellertid vad som ska avses med en majoritet. I kommunallagens förarbeten framgår dock:

Med majoritet avses här en sådan majoritet som enligt 5 kap. 55§ avgör utgången av valet av nämndordförande, dvs. en majoritet bland de röstande ledamöterna. En förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige har inträffat när nya val av nämndordförande skulle utfalla på ett annat sätt än tidigare val, och denna förändring beror på att partierna i fullmäktige samverkar på ett nytt sätt. Den omständigheten att fullmäktiges majoritet är missnöjd med en ordförandes sätt att leda nämndens arbete är inte tillräcklig för ett nytt val enligt denna bestämmelse (prop. 2016/17:171).

I rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen har framhållits att möjligheten att återkalla uppdrag ska göras restriktivt. Det krävs att majoritetsförhållanden verkligen har ändrats. Att ett parti bytt sida och majoritetsförhållanden i nämnderna inte strikt motsvarar hur det ser ut i fullmäktige ger inte rätt att besluta om nya val till nämnderna (RÅ 2010 ref. 57).

Problemet här är att det kan finnas två parallella majoriteter: dels den koalition av partier som tillsätter uppdrag vid mandatperiodens början, där oheliga allianser mellan politiska motståndare inte är helt ovanliga, dels den koalition av partier som sägs utgöra styret under mandatperioden och vars budget normalt går igenom i fullmäktige. Ett exempel som illustrerar denna åtskillnad är Göteborgs kommun under mandatperioden 2018–2022, där allianspartierna styr i minoritet, men där dessa partier vid tillsättning av uppdrag samverkade med Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Feministiskt initiativ. De tre senare partierna utgjorde därefter det största oppositionsblocket under mandatperioden.

En ytterligare utmaning för konkurrensdemokratin, som inte beror på de institutionella förutsättningarna, är den tilltagande fragmenteringen av de lokala partisystemen som beskrevs i kapitel 6. Historiskt har de två traditionella blocken i svensk politik (det socialistiska blocket, sedermera de rödgröna, och det borgerliga blocket, sedermera Alliansen) bildat styre i kommunerna när förutsättningar funnits för det. Endast i undantagsfall har blocköverskridande lösningar nåtts när något av de traditionella blocken haft förutsättningar att bilda styre på egen hand (Gilljam & Karlsson 2012).

Under senare år har dock de traditionella blocken blivit allt mindre och förutsättningarna att formera styrande koalitioner har blivit mer problematiska. På det nationella planet har synen på Sverigedemokraterna gjort att partierna i Alliansen gått skilda vägar, något som också påverkat utvecklingen i kommunerna, där SD för första gången officiellt ingick i ett antal styren efter valet 2018. Paradoxalt nog har utvecklingen lett till att det, i takt med att normer om konkurrensdemokrati och parlamentariska principer stärkts i svenska kommuner, blivit svårare att bilda styrande majoriteter. Under mandatperioden 2018–2022 är det endast 84 kommuner (29 procent) där något av de två traditionella blocken har egen majoritet. Det är mer än en halvering på tio år. Längre tillbaka var andelen kommuner med annan majoritet ännu lägre (se tabell 7.3).

Tabell 7.3 redovisar proportionerna för de traditionella blocken över tid, men visar inte på hur faktiska styrande majoriteter formerades. En förklaring till detta är att kommunstyret aldrig varit någon reglerad storhet som registrerats i officiella nationella system.³⁵ Men jämfört med den nationella nivån finns dock i många svenska kommuner en lång tradition av samarbeten över blockgränserna när de traditionella blocken inte haft egen majoritet. Samlingsstyrets kvardröjande logiker har också borgat för detta. Även om det kan vara svårt att komma fram till sådana lösningar i kommuner som historiskt präglats av blockpolitik, finns exempel på att sådana motsättningar med tiden kan överbryggas (Wänström 2018).

Kommunernas storlek påverkar vidare de politiska institutionernas och partiernas kapacitet på flera sätt som får betydelse

35. Under senare år har dock Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) löpande fört bok över politiska styren i kommunerna och när uppgifter om styrens utformning redovisas är källan normalt SKR.

Tabell 7.3 Majoritetsläget i kommunfullmäktige under perioden 1974–2022.

Mandatperiod	Borgerlig majoritet	Vänstermajoritet	Annan majoritet	Totalt antal kommuner
1974–1976	149	117	12	278
1976–1979	147	112	18	277
1979–1982	143	123	13	279
1982–1985	115	148	21	284
1985–1988	127	127	30	284
1988–1991	94	124	66	284
1991–1994	172	74	40	286
1994–1998	64	145	79	288
1998–2002	92	113	84	289
2002–2006	99	108	83	290
2006–2010	118	70	102	290
2010–2014	93	69	128	290
2014–2018	38	57	195	290
2018–2022	55	29	206	290

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommentar: Tabellen redovisar »teoretiska majoriteter» för de två traditionella politiska blocken i svensk politik över tid, det vill antal kommuner där mer än hälften av fullmäktigeledamöterna tillhör partierna S, V eller MP (vänstermajoritet) respektive M, KD, FP/L och C (borgerlig majoritet), samt antalet kommuner där inget av blocken har majoritet (annan majoritet). Observera att en kommuns faktiska styre kan vara blocköverskridande majoritet eller ett minoritetsstyre även om något av blocken har den teoretiska majoriteten

se för möjligheterna att utkräva ansvar. Därför finns påtagliga skillnader mellan svenska kommuner när det gäller förutsättningarna för en fullödig konkurrensdemokrati. En viktig omständighet är partiernas förmåga att fungera väl som tydliga och aktiva aktörer under och mellan valen, vilket kräver en viss storlek på den lokala partiorganisationen. Som vi nämnde i kapitel 3, varierar även mediebevakningen kraftigt mellan kommunerna, och på många håll har medborgarna svårt att få den information de behöver för att veta hur de förtroendevalda skött sig under valperioden. Ytterligare ett aber är att den kommunala revisionen ofta har mindre administrativt stöd, och därmed mindre kapacitet att självständigt granska styrelsens och nämndernas verksamhet, i mindre kommuner (jfr SOU 2004:107).

VARFÖR SKER INGA FÖRÄNDRINGAR?

Trots att samlingsstyret är den dominerande modellen i kommunallagen är det konkurrensdemokratien som dominerar i praktiken. I samtliga kommuner finns ett styre och en opposition, och idén om att samtliga partier skulle ta gemensamt ansvar är ovanlig, åtminstone om man ser till kommunerna som helhet. I vissa nämnder, och kanske framför allt i bolagsstyrelser, kan dessa ideal dock finnas kvar.

Att modellerna samexisterar parallellt kan ställa till problem, vilket bland annat Göran Sundströms och Torbjörn Larssons (2020) studie om Nya Karolinska Sjukhuset (som förvisso handlar om den regionala nivån) synliggjort. Trots att beslutsfattandet i denna problematiska process skedde inom ramen för organ där oppositionen var delaktig på grund av samlingsstyret, visade det sig att oppositionen ändå hade mycket liten eller ingen insyn när majoritetspartierna fattade de reella besluten. I denna process blev oppositionen, åtminstone delvis, ansvarig både för finansieringen och anbudsörfarandet, även om den i efterhand har försökt friskriva sig från detta. Författarna tolkar problematiken som »ett typiskt resultat ... när samförståndspolitik råder« och att vem som bär det politiska ansvaret för beslutet är höljt i dunkel (Sundström & Larsson 2020, s. 60).

Att konkurrensdemokratien praktiseras inom ramen för samlingsstyrets institutioner gör därtill att rättsosäkerheten är påtaglig. Vad som de facto utgör styrande majoritet i en svensk kommun är oklart, eftersom styrande majoriteter tillkommer genom informella överenskommelser. En enkel, men tydlig, indikation på den osäkerheten, är att kunskapssökande medborgare kan ha svårt att finna information på kommunens hemsida om vilka partier som faktiskt ingår i det politiska styret.

Men det finns också potentiella fördelar med det informella ur det konkurrensdemokratiska perspektivet. Kanske kan man i de informella gråzonerna finna samarbetslösningar som inte skulle vara möjliga i en öppen och regelstyrd process? En genomgång baserad på uppgifter från SKR 2008–2021 visar att i endast 5–8 procent av kommunerna har det politiska styret fallit under mandatperiodens gång (och i några av dessa fall rör det sig om enstaka partier som lämnat eller tillkommit i styret, snarare än att en helt ny styrande koalition bildats). Det faktum att vi har relativt få »regeringskriser« i svenska kommuner kanske förklaras av det informella – att det är lättare att hålla ihop en bred koalition om den är svårare att avsätta. Och att så många minoritetsstyren fungerar relativt väl beror troligen på det pragmatiska förhållningsätt och en sedan längre etablerad samarbetsanda som finns i många kommuner (Wänström 2015). Det förefaller som om det ska mycket till för att få ett politiskt styre att falla i dagens system – på gott och ont.

Svenska politiker är överlag positiva till partibaserad konkurrensdemokrati, men negativa till reformer som skulle införa mer explicit och formaliserad kommunal parlamentarism (Erlingsson & Öhrvall 2017; SOU 2015:24; Karlsson & Gilljam 2014b). Motståndet till införande av kommunal parlamentarism kan med stor sannolikhet hänföras till risken för att partier i opposition får en dramatiskt försvagad ställning (Bergman 1999). Om till exempel kommunstyrelsens ledamöter endast utsågs från den styrande majoriteten skulle partierna i opposition få dramatiskt försämrade insyn i kommunens löpande verksamhet. Problemet försvåras av att alla etablerade nationella partier i Sverige befinner sig i opposition i många kommuner, och det finns en rädsla hos partierna på nationell nivå för att vinsterna av att få ett tydligare inflytande i de kommuner man styr inte väger upp förlusterna i form av sämre insyn i de kommuner där man är i opposition. För att reformerna ska få bred legitimitet krävs därför att varje steg mot förstärkt kommunal parlamentarism förknippas med reformer som värnar oppositionspartiernas möjlighet att verka som opposition.

Styrkedjan för deltagardemokrati och marknadsstyre – andra mekanismer än ansvarsutkrävande

I detta kapitel har vi i huvudsak fokuserat på de formella politiska institutionerna i dagens svenska kommuner, och därmed – av naturliga skäl – den problematik som är förknippad med valdemokratin. I svenska kommuner – liksom i nästan alla andra demokratiska system – är valdemokratin överordnad andra demokratimodeller, som deltagardemokrati och marknadsstyre. Ett undantag var perioden före 1954 då direkt demokrati och kommunalstämma praktiserades i mindre svenska kommuner (se kapitel 2). Kommunala folkomröstningar är idag endast rådgivande, även om det har funnits röster – till exempel Olof Petersson med flera (2004) i SNS Demokratirådsrapport 2004 – som vill göra dem beslutande.

Men om vi skulle betona deltagardemokrati och marknadsstyre starkare, hur skulle den politiska styrkedjan skilja sig från den nuvarande? Svaret beror förstås på hur sådana system skulle konstrueras. I både marknadsstyret och deltagardemokratin är de verkställande delarna av styrningskedjan troligen den största utmaningen.

Förvisso behövs i en renodlad deltagardemokrati inte något mellanled i form av delegering och ansvarsutkrävande mellan folket och beslutsfattandet i och med att besluten tas direkt av medborgarna själva. Men att medborgarna skulle ta ställning i alla de tusentals politiska beslut som löpande måste

fattas i en modern kommun är inte realistiskt. Precis som i antikens Aten skulle det krävas ett helt annat samhällssystem, där medborgare som förväntas delta aktivt i politiska processer inte tyngs nämnvärt av tidskrävande yrkesarbete. Men inte ens i den atenska demokratin kunde direktdemokratin fungera längre än till beslutsfattandet – verkställande institutioner måste finnas, även om de i Aten utsågs med hjälp av lotten. En modern deltagardemokrati behöver därför, precis som den antika, någon form av verkställande politiker som rimligen utses genom val.

Enligt sina förespråkare torde ansvarskedjan i ett renodlat marknadsstyre i viss mån också kunna fungera som en länk mellan folkvilja och politiskt beslutsfattande, där medborgarnas aggregerade kundval snarare än kommunval pekar ut prioriteringarna. Men eftersom kundval i dagens kommuner förekommer endast inom enskilda verksamhetssektorer påverkar kundernas val främst prioriteringarna *inom* dessa sektorer, snarare än *mellan* dem. Det skulle behövas ett mycket mer utbyggt kundvalssystem för att möjliggöra mer komplexa prioriteringar. Och även då finns många övergripande politiska beslut som det är svårt att se hur kundval skulle kunna påverka. Viktiga delar av kommunpolitiken handlar om annat än serviceproduktion.

I nästa länk i styrningskedjan, mellan beslut och verkställande, finns ytterligare demokratiska utmaningar med marknadsstyret. Mycket av managementidealen i *new public management* bygger på att minska politikernas kontroll över utförarnas verksamhet. Politiker förväntas istället styra via mål eller avtal och upphandling. Med kundvalsinslag introduceras mekanismer som påverkar prioriteringar i genomförandet av politiken utanför politikernas kontroll. Å ena sidan kan kundvalet förvisso tolkas som ett alternativt sätt att säkra att folkviljan förverkligas genom att så många medborgare som möjligt får den service de vill ha. Och förespråkarna hoppas på att valfrihet i kombination med konkurrerande utförare – genom marknadens »osynliga hand« – ska främja en effektiv verksamhet. Å andra sidan kan det, enligt kritikerna, leda till att summan av de individuella valen skapar ett helhetsstillstånd som inte är önskvärt och som ingen tar ansvar för. Många har påpekat att offentliga marknader är problematiska (Rombach 1997) och för att marknadsstyrning ska fungera krävs ett aktivt och genomtänkt »marknadsskapande« från kommunens sida (Kastberg 2005).

Även om vi i denna rapport principiellt och teoretiskt har ställt upp våra fyra demokratimodeller som i någon mening likvärdiga, är trots allt vår mening ju närmare vi rör oss demokratins faktiska praktik i svenska kommuner, att deltagardemokrati och marknadsstyre endast kan existera vid sidan av, och som komplement till, valdemokratin. Frågan handlar här inte om ett val mellan valdemokrati och dessa modeller utan

om hur omfattande de kompletterande inslagen av deltagardemokrati och marknadsstyre kan och bör vara. För att svara på detta gäller det att överväga effektiva och realistiska reformer i riktning mot marknadsstyre eller deltagardemokrati som kan ge medborgare alternativa vägar att mellan valen utöva inflytande över de beslut som valdemokratins institutioner fattar, men som i grunden inte utmanar den inriktning som valdemokratien pekar ut.

Ändamålsenliga institutioner?

Politiska institutioner – såväl formella som informella – finns till för att underlätta samspelet mellan politiska aktörer och gemensamt politiskt handlande. Politiska institutioner är byggda på regler och normer om vilka roller olika politiska aktörer har och hur de kan och bör bete sig. Men för att en demokratisk praktik ska kunna fungera krävs att institutionerna stöttar och inte hindrar.

Om institutionerna ska reformeras för att stärka valdemokratien bör fokus ligga på att med alla tänkbara medel underlätta för både proaktivt och retroaktivt ansvarsutkrävande i styrningskedjan. Det är här svårt att komma runt slutsatsen att samlingsstyret står inför större utmaningar än konkurrensdemokratien, eftersom ansvarsfrågan är betydligt mer oklar i den förstnämnda. Och de aspekter av samlingsstyret som en gång utgjorde dess styrkor och alternativ till ansvarsutkrävande som demokratisk mekanism är svårare att åstadkomma idag. De många lekmannapolitikerna bidrog med sin stora kontaktyta mot kommunmedborgarna till att fånga upp folkviljan, och med sin breda närvaro i sektorsnämnder bidrog de till insyn och folklig förankring. Är det realistiskt att upprätthålla ett samlingsstyre när uppdragen blir allt färre och politikerrollen professionaliseras? Och kan samlingsstyre fungera när de partipolitiska konflikterna blir allt tydligare och partiloyalitet snarare än konsensusideal dominerar?

Det mest uppenbara problem som vi har diskuterat i detta kapitel är hur konkurrensdemokratien har svårt att fungera inom ramarna för samlingsstyret. Om vi vill prioritera konkurrensdemokratien som modell ligger det därför nära till hands att avskaffa samlingsstyret och införa kommunal parlamentarism. Men då behövs lösningar för hur oppositionspartiernas arbete kan stöttas. Tydligare maktindelning och effektivare revision kan också vara vägar framåt. Och frågan är om det är realistiskt att åstadkomma en fullödig konkurrensdemokrati i små kommuner. Frågan om antalet uppdrag blir också en annan i en mer renodlad konkurrensdemokrati. Det kan hända att färre men starkare politiker kan bära upp den lokala demokratin i ett system där val och ansvarsmekanismer fungerar väl.

När det gäller såväl deltagardemokrati som marknadsstyre finns förutsättningar att både gasa och bromsa beroende på vilken modell man föredrar. Men om dessa demokratimodeller ska ses som komplement till valdemokratin bör de ta sig uttryck på sätt som inte fronderar mot de beslut som valdemokratis institutioner fattar.

8. Förvaltningen

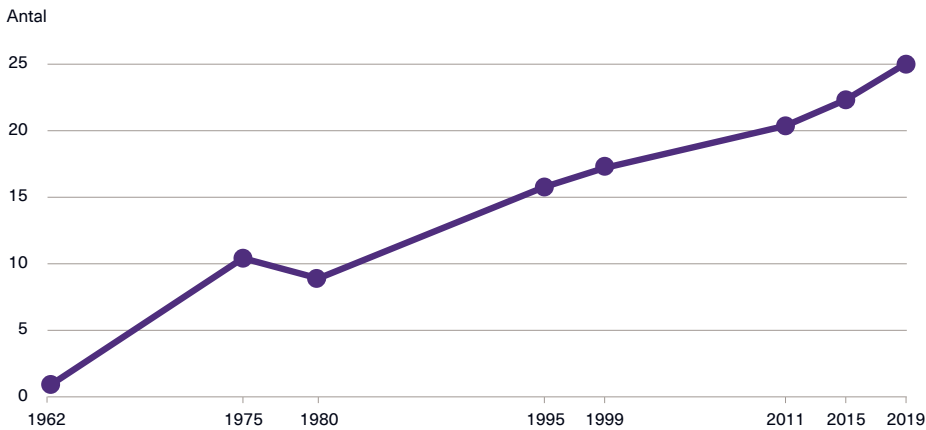
I RAPPORTENS TIDIGARE KAPITEL har vi fokuserat på det som kallas politikens inputsida – på medborgarna, valen, partierna, de förtroendevalda och på hur politiska beslut fattas. I grundläggande läroböcker om politiska system, liksom i massmediers politikrapportering, är det också vanligt att stark tonvikt läggs vid detta.

Detta är förstås föga märkligt. Så som den representativa demokratin är utformad – och den klassiska parlamentariska demokratin styrnings- och ansvarskedjan formuleras – *ska* politikerna sitta i försädet. Intentionen är att de folkvalda fattar beslut i principiella frågor om hur prioriteringar ska göras och hur resurser ska fördelas. Genom tillsyn och kontroll ansvarar de sedan för att utförandesidan – det vill säga förvaltningen – fungerar, att fattade beslut verkställs. I slutändan är det de förtroendevalda som har det yttersta ansvaret inför väljarkåren. Sålunda är det som kallas för politikens *inflöde* och *genomflöde* viktigt för den legitimitet som politiska institutioner åtnjuter. Detta motiverar att särskild omsorg läggs på att granska politikens inputsida när forskare och medier ger sig på att bedöma demokratin hälsotillstånd.

I takt med att den svenska välfärdsstaten har byggts ut har de svenska kommunerna fått en central roll i att förverkliga välfärdspolitiken, vilket tydliggjordes i kapitel 2. Över tid har de kommunala förvaltningarna expanderat kraftigt och blivit alltmer professionaliserade.³⁶ Parallellt med att kommuner lades samman fick de fler uppgifter och större förvaltningar, samtidigt som antalet förtroendevalda minskade. Runt 1950 fanns omkring 200 000 kommunpolitiker. Heltidsanställda tjänstemän hörde till undantagen och i allt väsentligt hade vi lekmanaförvaltningar där politiker var delaktiga i varje led i policyprocessen – från initiering och beredning, till beslut och verkställighet. Efter kommunsammanslagningarna gick utvecklingen snabbt. Bara mellan 1965 och 1979 tredubblades

36. Här krävs en utveckling om begreppsanvändningen, eftersom den kan uppfattas som okonventionell. Med »kommunal förvaltning« avser vi hela berednings-, utförande- och uppföljningsledet, alltså alla kommunanställda. Vi är förstas medvetna om att det finns skillnader mellan »tjänstemän« med beredande, föredragande och uppföljande/utvärderande uppgifter å ena sidan och »anställda« som lärare, fritidspersonal, socialsekreterare, omsorgspersonal samt sjuk- och undersköterskor å den andra. Samtidigt argumenterar viss förvaltningsforskning för att de anställda (som ibland kallas närbyråkrater eller frontlinjebyråkrater) har så stort handlingsutrymme inom ramen för sitt yrkesutövande att de kan utforma sina beslut på så sätt att deras yrkesutövning i slutändan har stor inverkan på kommuninvånarnas vardag – därmed spelar de roll för att bygga samhällelig tillit och legitimitet för politiska beslut (t.ex. Rothstein & Stolle 2008; Gawthrop 1998; Stivers 1994; Lipsky 1980). Det är för oss därför rimligt att också inkludera närbyråkraterna i en bredare definition av »tjänstemän«, varför »tjänstemän« och »anställda« – när inget annat preciseras – används synonymt när vi talar om kommunal förvaltning. Detta avviker heller inte från hur begreppet »tjänstemän« används i svensk lagstiftning, där

Figur 8.1 Kommunanställda per politiker, 1962–2019.



Källa: SCB.

tjänstemannakåren (Strömberg 1983). Idag är antalet kommunpolitiker knappt 36 000, medan de kommunanställda är omkring 875 000 (härtill kommer drygt 50 000 anställda i kommunala bolag). Genom att se på hur många kommunanställda det går per politiker illustrerar figur 8.1 hur omvälvande denna förändring varit.

Utvecklingen har gjort att förvaltningen fått en större och viktigare roll. För att den politik som beslutas av politiker i fullmäktige, styrelse och nämnder i slutänden ska verkställas måste något operativt hända i verksamheterna. En analys som gör anspråk på att säga något initierat om den lokala demokratins hälsotillstånd bör därför beakta den kommunala förvaltningen och dess tjänstemän.

Förvaltningen, särskilt dess högre tjänstemän, sitter i positioner där de i praktiken kan få ett stort inflytande över den förda politiken. De får det genom

- › deras möjlighet att kontrollera den politiska agendan (vilka frågor som lyfts fram som problem och vilka som tonas ner)
- › det beredningsarbete och de beslutsförslag som de tar fram
- › det ansvar de har att följa upp och utvärdera beslut som fattats (och därefter initiera eller inte initiera förändring)
- › den kontinuitet de representerar

»tjänsteman« helt enkelt utgör en beteckning på en person som utför arbetsuppgifter i offentlig tjänst, något som också det motiverar vår bredare användning av begreppet (Johansson m.fl. 2018, s. 20f).

- › det kunskapsövertag de har genom den erfarenhet och expertis de ofta besitter
- › det handlingsutrymme som närbyråkrater i regel har när de avgör hur besluten ska verkställas
- › det faktum att tjänstemännen med tiden blivit långt fler än politikerna.

I detta kapitel ska vi uppmärksamma olika aspekter av politikens relation till förvaltningen i kommunerna. Utifrån det existerande forskningsläget försöker vi skapa oss en uppfattning om var makten finns, och vi kommer att resonera kring huruvida det utgör ett problem att den finns där den finns, i synnerhet ur ett demokratiskt perspektiv.

Politiker och tjänstemän – två motsatta synsätt

Den grundläggande frågan om hur förhållandet *bör* se ut mellan de folkvalda politikerna och förvaltningens tjänstemän är långt ifrån okontroversiell. Förenklat går det att mejsla fram två motsatta ståndpunkter. Den ena kan vi kalla *politikerkolan* vilken kan sägas hämta sin näring från bland annat Woodrow Wilson (1887). Skolan pläderar för en distinkt separation mellan politiken och förvaltningen i syfte att undvika att en omfattande och stark förvaltning utnyttjar sin maktposition för att påverka politikens innehåll. De folkvalda politikerna förväntas sitta i förarsätet och kontrollera politikens mål och innehåll. Förvaltningen och dess tjänstemän ska, enligt detta synsätt, vara politikens neutrala instrument med den enda uppgiften att genomföra politikens intentioner. De enskilda tjänstemännen förväntas lägga sina privata värderingar och övertygelser åt sidan för att lojalt implementera politikens direktiv. Det är inte tjänstemännens uppgift att värdera och ifrågasätta om politikernas mål eller politikens innehåll är bra eller dåligt, rätt eller fel. Det är medborgarna som ska underkänna eller godkänna politikernas viljeriktning i samband med val, inte förvaltningens icke-valda tjänstemän.

Ett diametralt motsatt synsätt representeras av det vi här ger etiketten *expertskolan*. Denna skola betonar att det ur demokrati-, effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv kan vara olämpligt om tjänstemän enbart är neutrala instrument som följer politikernas styrsignaler. Här ser man tjänstemännens expertis och etiska kompass som grundläggande för en fungerande rättsstat. Professionalitet och yrkeserfarenhet ska ges prioritet, inte minst i viktiga lägen och inom särskilda politikområden (till exempel vilken pedagogik är mest effektiv, vilka böcker barn ska läsa i skolan, hur socialt arbete bäst bedrivs och vilken medicinsk behandling som ska förordas till patienter). Anhängare av detta synsätt hävdar att tjänstemännens

yrkesetik ökar rättssäkerheten och minskar sannolikheten att politiska förslag som drivs igenom går emot evidens eller i värsta fall mot rådande lagstiftning. I denna skola kan man skönja viss skepsis mot demokratiska system som bygger på lekman-nastyre. Istället finns drag av att se tjänstemännen som »demokratins väktare« (Lundquist 1998), som står upp för saklighet, rättssäkerhet och medborgarnas intressen. Detta synsätt anser det därför inte vara önskvärt att tjänstemän alltid lägger sina övertygelser och sin kunskap åt sidan för att förverkliga politikens mål, utan att de istället, vid behov, har ryggrad att stå upp mot politiker (Miller 2000; Friedrich 1940).

Var finns makten – hos politiker eller tjänstemän?

Rädslan för starka förvaltningar och tjänstemannavälden är gammal. Temat återfinns redan i utredningar och utvärderingar som publicerades i samband med att Kommunblocksreformen hade avslutats (SOU 1975:42; Gidlund 1983b, s. 68f). Utredningar och utvärderingar riktade främst in sig på de risker man ansåg var förenade med långtgående delegation – där beslutanderätt förs över från politiker till tjänstemän – och de negativa demokratieffekter detta skulle kunna få. I en sammanfattning av utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1975:42, s. 32) konstaterades att:

När det gäller omfattningen av delegationsförfarandet kan önskemålen om vidgat inflytande för förtroendevalda och medborgare stå i motsats till kraven på en effektiv administration. Det har framhållits att en långtgående delegering skulle vara en förutsättning för en effektiv verksamhet. Det har även ansetts att en vidgad delegation skulle kunna ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt riktlinjer, planering och olika slag av översiktliga frågor. Efter hand har emellertid osäkerhet uppstått inför det vidgade delegationsförfarandet. I den allmänna debatten har det framkommit att många förtroendevalda har börjat hysa farhågor för att delegationen skall ge mindre insyn och begränsa möjligheterna att påverka verksamheten.

Med detta som grund ansåg utredningen att delegationsmöjligheterna skulle begränsas och endast tillämpas restriktivt. Till detta kom att utredningen framhöll, precis som flera senare har upprepat, att tillsättandet av fler heltidsengagerade förtroendevalda är en förutsättning för att politikerna inte ska förlora ännu mer inflytande till tjänstemännen.

Varningar för att tjänstemän riskerar att få stort inflytande över kommunala beslut upprepades i Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1982:5). Här framhölls att fritidspolitikerna befann sig i ett stort underläge gentemot tjänstemännen i och med att politikerna hade begränsat med tid och saknade

detalj-kunskaper om ärenden de förväntades ta ställning till. Också den utredningen föreslog att ett sätt att motverka tjänstemannadominans var att engagera fler politiker på hel- och deltid. Intrycket är att oron för tjänstemannavälde i nämnda utredningar i första hand var teoretisk. I den utsträckning oron alls byggde på data, byggde den på enkäter riktade till – eller intervjuer med – politiker.

HUR KOMMUNPOLITIKER UPPFATTAR LÄGET

Under 1990-talet började fler empiriskt grundade studier av relationen mellan politiker och tjänstemän publiceras. Bland annat slog Agneta Blom (1994) fast att maktrelationen mellan förvaltningschefer och politiker på kommunal nivå var asymmetrisk. Blom menade att politikerna befann sig i ett klart underläge gentemot förvaltningen. Farhågan om en starkare och alltmer inflytelserik förvaltning har återkommit i olika skepnader i flera studier. Dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2005, s. 11) konstaterade att tjänstemän med hög utbildning och lång erfarenhet tenderar att få ett kunskapsövertag, framför allt i förhållande till fritidspolitikerna. Vidare uppmärksammades att tjänstemän inom de speciallagsreglerade verksamheterna kan hänvisa till speciallagstiftning och myndighetsföreskrifter och därigenom manövrera sig fram till inflytelserika positioner. Sammantaget konstaterade SKL (2005) att förvaltningen har ett försteg gentemot politiker.

Några studier har försökt fånga om detta förändrats över tid. När förtroendevalda fått frågan är det tydligt att de anser att en förskjutning har ägt rum, där makt förflyttats från politiker till tjänstemän. Det politiska inslaget i besluten om kommunens service anses ha minskat. Många menar också att de viktiga besluten i praktiken fattas på tjänstemannanivå. Studien är visserligen till åren, men när Henry Bäck (2000, s. 40) jämförde enkätresultat från 1980 med 1993 fann han att de förtroendevalda 1993 bedömde att den centrala kommunala förvaltningen hade fått större betydelse i budgetprocessen jämfört med hur förtroendevalda uppfattade läget tretton år tidigare. På motsvarande sätt har Stig Montin (2004, s. 88) konstaterat att rollen som fritidspolitiker innebär »att sitta i sammanträden och ta ställning till förslag som utarbetats av tjänstemän«. I enlighet med detta fann SKL i en enkätstudie från 2005 att sex av tio fullmäktigeledamöter såg sin roll i beslutsfattandet som att enbart granska tjänstemännens förslag. Samma studie redovisade också att hälften av ledamöterna ansåg att tjänstemän ofta agerar inom politikernas ansvarsområden (SKL 2005).

En sådan bild av förhållandet mellan politik och förvaltning i kommunerna delades i stora delar av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30), och något färskare resultat bekräftar den. I 2017-års

KOLFU-undersökning (Karlsson 2017) instämde 64 procent av de tillfrågade kommunpolitikerna »helt« eller »i stort sett« i påståendet »Politikers roll i beslutsfattandet begränsas oftast till att granska tjänstemännens förslag«. Samma svarsalternativ valdes av 91 procent för påståendet »Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande på styrelsens/nämnders beslut«. Den uppfattningen tycks gälla i kommuner med helt olika förutsättningar. När vi brutit ned svaren efter de kommuntyper som introducerades i kapitel 3, finner vi inga statistiskt signifikanta skillnader mellan »övriga«, »storstads-kommuner« och »landsbygdskommuner« när det kommer till var man upplever tjänstemannainflytandet som störst.

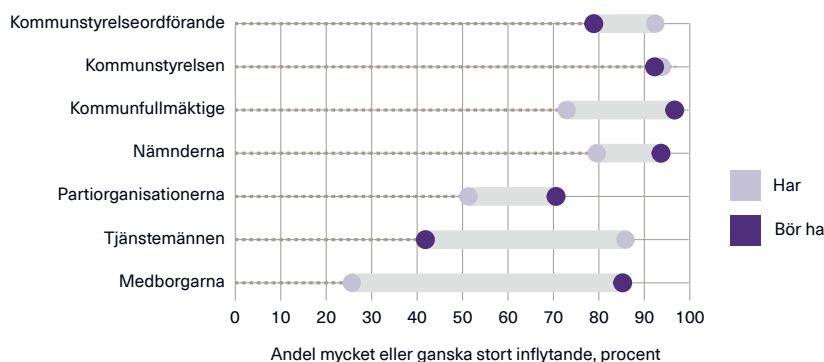
I en studie av Gissur Ó. Erlingsson och Richard Öhrvall (2017) handlade en av enkätfrågorna – också den ställd till kommunpolitiker – om vem som har makten i kommunerna. Frågan löd: »Hur stort inflytande anser eller tror du att följande aktörer har över beslutsfattandet i allmänhet i din kommun?« Därefter fanns en uppräkningslista av bland annat kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, nämnderna, de lokala partiorganisationerna, tjänstemännen och medborgarna. I enkäten ställdes också frågor om vilka aktörer som man ansåg *bör* ha inflytande. Dessa två uppsättningar frågor ställdes 2016. I figur 8.2 visas andelarna som angett att respektive aktör *har* (ljusa cirklar)/*bör ha* (mörka cirklar) mycket eller ganska stort inflytande.

Tjänstemannainflytandet i kommunerna uppfattas vara stort – och betydligt större än vad politikerna själva anser att det bör vara. En liknande syn på sakernas tillstånd återgavs i 2014 års Demokratiutredning (SOU 2016:5, s. 312). Här kunde man bland annat läsa att tjänstemännen i många avseenden har

ett maktövertag över de förtroendevalda, i synnerhet när det gäller fritidspolitikerna. Tjänstemännen har en formuleringsmakt genom de underlag de tar fram inför de politiska besluten. De arbetar kontinuerligt med specifika frågor och kan dagligen följa verksamheten. De flesta tjänstemän har expertkunskap inom de områden som de arbetar med och kan hänvisa till speciallagstiftning och olika former av myndighetsföreskrifter som kan vara svåra att sätta sig in i som lekman. Detta ger också tjänstemännen en initiativmakt.

Som ytterligare indikation på tjänstemännens stora möjlighet till inflytande framhöll samma utredning att tjänstemännen kan göra anspråk på att företräda medborgarna, eftersom förvaltningen ansvarar för lejonparten av medborgarkontakterna (SOU 2016:5, s. 312). Att hänvisa till medborgarnas åsikter, preferenser och önskemål har därigenom potential att ge förvaltningen ett slags moraliskt försteg i dialogen med politikerna.

Figur 8.2 Vem har och vem bör ha makten? Kommunpolitiker svarar, 2016.



Källa: Erlingsson & Öhrvall (2017).

Kommentar: Studien bygger på en enkätundersökning som genomfördes i 30 kommuner under sensvåren 2016. Politikerna som svarat kommer från ett stratifierat urval av kommuner. Kommunerna var slumpmässigt valda efter kommuntyp (enligt SKR:s klassificering). Totalt bygger resultaten på 1 177 svar, vilket var 33 procent av dem som fick enkäten som e-postutskick.

Vi kan mot denna bakgrund upprepa en poäng som vi framförde i rapportens introduktionskapitel. Trots att mycket vatten flutit under broarna, och mycket har förändrats,³⁷ är det påfallande hur lika problembeskrivningar om politikens relation till förvaltningen – och bedömningen av den relationens demokratiska konsekvenser – är när vi jämför skrivningar från kommunala demokratiutredningen från mitten av 1970-talet (SOU 1975:42) med den senaste demokratiutredningen (SOU 2016:5). Detta trots att mer än 40 år passerat dem emellan.

BALANS OCH SAMARBETE MELLAN TOPPOLITIKER OCH CHEFSTJÄNSTEMÄN

Fastän beskrivningarna i utredningar, liksom i studier där politiker tillfrågats, är entydiga i att tjänstemän har mycket makt, behöver det inte innebära att verklighetsbeskrivningen vare sig är korrekt eller fullständig. Det tål att understrykas att det framför allt är en beskrivning som antingen är rent teoretisk eller närmast utslutande är ur politikernas perspektiv.³⁸ När Thorbjörn Nilsson (2001) sammanfattade kunskapsläget på området gav han ett delvis nytt perspektiv på frågan. Nilsson menade nämligen att två bilder av spänningsförhållandet mellan politik och förvaltning samexisterar. Å ena sidan, studier av det slag som återgivits ovan, som funnit att framför allt

37. Exempelvis har det över tid kommit att delegeras allt fler frågor till tjänstemän. Som vi återkommer till nedan uppmärksammas i Kommunal-lagsutredningen (SOU 2015:24, s. 251ff; 305ff) att allt fler åtgärder i praktiken har börjat hanteras som så kallad »ren verkställighet« (utan krav på delegation). Detta har betydelse. Dels medför det att anställda sitter på alltmer vidsträckt befogenheter, dels gör att den typen av beslut inte kan laglighetsprövas.
38. Det finns tyvärr inte särskilt många empiriska studier som bygger på objektiva indikatorer (och inte enkätsvar). Men de få som finns skulle kunna ge stöd åt politikernas verklighetsbeskrivning. Dessa studier har nämligen funnit att högre tjänstemäns möjligheter att påverka den kommunala beslutsprocessen tycks kunna göra att de gynnar sig själva som grupp. Heléne Lundqvist med flera (2014) studerade hur antalet

fritidspolitiker är helt underlägsna den specialiserade, välinformerade och professionella förvaltningen. Å andra sidan, några studier som visar att detta visserligen stämmer, men att det stora maktövertaget gäller gentemot fritidspolitiker. De hel- och deltidsarvoderade politikerna har däremot ofta god möjlighet att stå emot förvaltningen, framför allt skapas en god balans när de utvecklar förtroendefulla relationer och bra samarbeten med de högre tjänstemännen.

Detta ger vid handen att den lokala politikereliten – det vill säga de hel- och deltidsarvoderade politikerna – *tillsammans* med de högre tjänstemännen kan frikoppla sig från gräsrotters och fritidspolitikers insyn och inflytande och utgöra en stark maktfaktor. En liknande bild går även att utläsa i bland annat Magnus Hagevis (1999) analys, som visar att tjänstemän tillsammans med hel- och deltidspolitiker kommit att ta över uppgifter från fritidspolitikerna.³⁹ Om denna senare bild stämmer, skulle en anhängare av politikerkolan (liksom av konkurrensdemokratin) inte behöva vara fullt lika oroad som om den föregående bilden är den som bäst fångar verkligheten.

HUR TJÄNSTEMÄN UPPFATTAR LÄGET

Till Thorbjörn Nilssons (2001) två bilder av förhållandet mellan politik och förvaltning ska dock numera en tredje fogas. Vicki Johansson med flera (2018) gör nämligen observationen att politiker ser ut att ha tagit kliv framåt i kampen om inflytandet. Detta, menar de, är en konsekvens av ett större inslag av *new public management*-inspirerade reformer i kommunsektorn. Enligt författarna förefaller NPM-trenden ha påverkat relationen mellan kommunpolitiker och tjänstemän på åtminstone två sätt: 1) den har förändrat idealbilden av chefsrollen i offentlig sektor från »ämbetsman« till »direktör« (jfr SOU 2018:47), och 2) den har förstärkt lokalpolitikers roll som målformulerare (Johansson m.fl. 2018).

Till skillnad från lejonparten av studierna på området har dessa författare inte vänt sig till politiker. Istället har de frågat tjänstemännen. Och när de jämför med hur 1980-talets tjänstemän upplevde relationen, finner de att dagens tjänstemän anser att politikerna i högre grad detaljstyr deras vardagliga yrkesutövning. En problembeskrivning av detta slag tycks ha haft genomslag i Tillitsdelegationens (SOU 2018:47, s. 71) arbete, där det bland annat uppmärksammas att styrningens tilltagande fokus på »mål- och resultatstyrning, ekonomistyrning och granskning och uppföljning har bidragit till detaljstyrning«. Om politiker tydligt återtagit kommando och kontroll, såsom antyds i utredningen, tillfredsställer det anhängare av politikerkolan. Expertskolans anhängare, däremot, har anledning att oroas.

anställda i kommunerna förändras när generella statsbidrag ökar och fann att kommunerna verkar använda ökade statsbidrag för att anställa fler inom central kommunal administration, men att personalen inom kärnverksamheterna (barnomsorg, skola och äldreomsorg) inte påverkades. Och när Matz Dahlberg och Eva Mörk (2006) analyserade hur löneökningar påverkar antalet anställda fann de att antalet anställda inom central kommunal administration var opåverkat när lönerna steg. För alla andra grupper av kommunanställda ledde en procentvis löneökning till att efterfrågan på dem minskade med mellan 0,3 och 1,3 procent. Matz Dahlberg (2008) skriver att denna skillnad skulle kunna bero på de centralt placerade tjänstemännens dubbla roll: naturligtvis dels som kommunanställda, men dels också att de som deltagare i den kommunala beslutsprocessen gynnar sig själva som grupp.

39. På ett likartat sätt argumenterade Lars Strömberg (1983) att även om tjänstemännen alldeles uppenbart har ett stort inflytande, i kraft av sin numerära överlägsenhet och sina expertkunskaper, kan man inte automatiskt dra slutsatsen att tjänstemannavällden föreligger i kommunerna.

»ANTECIPERANDE FÖRVALTNING«:
MILDRAR PROBLEM MED STARK FÖRVALTNING?

När relationen mellan politik och förvaltning i svenska kommuner diskuteras finns sålunda minst tre skilda perspektiv utifrån vilka situationen har beskrivits:

- › Den dominerande problembeskrivningen, som även upprepade gånger porträtterats i demokratiutredningar, går ut på att om någon av sidorna har maktövertaget är det förvaltningen. Huvudsakligen grundas den beskrivningen i teoretiska resonemang och enkätsvar från och intervjuer med politiker.
- › En alternativ beskrivning, som menar att ingendera sida egentligen har ett övertag. Istället existerar en balans där eliterna på såväl input- som utförandesidan krokat arm: starka hel- och deltidspolitiker å ena sidan och starka högre tjänstemän å den andra. Det är hos dem makten har samlats, främst på fritidspolitikernas bekostnad.
- › Ett ytterligare perspektiv, som blivit mer framträdande under det senaste decenniet, går ut på att politiker – som följd av nya styrningsideal och marknadsreformer – fått ett maktövertag och i stigande grad detaljstyr tjänstemännens arbete.

De tre perspektiven är inte nödvändigtvis konkurrerande eller ömsesidigt uteslutande. Hur relationen mellan politik och förvaltning faller ut i praktiken kan dessutom variera över tid. Sannolikt ser det olika ut i olika kommuner och det är dessutom troligt att förhållandet mellan politik och förvaltning skiljer sig åt mellan politikområden inom en och samma kommun.

Samtliga tre perspektiv är renodlade och därmed förenklade. Med det sagt bör ett fjärde sätt att se på saken läggas till, ett perspektiv som delvis kastar nytt ljus över spänningsförhållandet mellan politik och förvaltning. Perspektivet finner vi bland annat hos Mats Bengtsson (2011), som tar analysen av maktförhållandet mellan politiker och tjänstemän framåt genom att introducera begreppet »den anteciperande förvaltningen«. Med detta avser han att tjänstemän – trots sina maktresurser och stora potential till inflytande – hela tiden försöker förutse vad politiken vill och hur politiken kommer att reagera. Det innebär att förvaltningen i förväg agerar med hänsyn till vad som antas vara politiskt gångbart och med hänsyn till hur man förväntar sig att politikerna kommer att reagera på förvaltningens förslag.

För att se om det faktiskt ligger något substantiellt i Bengtssons analys (utöver hans egna fallstudier), finns anledning att återbesöka KOLFU (Karlsson 2017). I vår egen bearbetning av data ser vi att 6 av 10 politiker instämde helt eller i stort sett med påståendet att politikernas roll i beslutsfattande

är att granska tjänstemannaförslag, och 9 av 10 menade att tjänstemän har stort inflytande på politiska beslut. Samtidigt instämde hela 82 procent av respondenterna helt eller i stort sett med påståendet att tjänstemän nästan alltid lägger förslag som ligger i linje med politikernas uppfattning. Med andra ord, *ifall* förvaltningen – sina maktresurser till trots – är följsam och anpassar sig till den politiska majoritetens vilja, behöver dess maktpotential, när allt kommer omkring, inte utgöra oöverstigliga demokratiproblem för politikerskolans anhängare. Den diskussionen för oss till ett spår i den kommunala förvaltningsforskningen som vi anser vara något förbisett, och därmed också underutvecklat både i forskning och offentlig debatt: den formella regleringen av politik och förvaltning i kommunsektorn.

Porösa gränser mellan politik och förvaltning?

Inom förvaltningsforskningen sägs ibland att *dualismen* är ett av den statliga svenska förvaltningsmodellens tydligaste särdrag. Med detta avses den närmast unika svenska kombinationen av *förbud mot ministerstyre* och *självständiga ämbetsverk* (Premfors m.fl. 2003, s. 49ff). Att döma av den internationella jämförande forskningen tycks en rad fördelar följa för samhällen med markerad bodelning mellan politik och förvaltning, och där politikerna hålls relativt avlägsnade från beslutens utförande, rekrytering av tjänstemän och påverkan på tjänstemäns karriärmöjligheter. Sannolikheten för att förvaltningar politiseras blir mindre när de är förhållandevis självständiga. Den jämförande internationella litteraturen visar att stater som kännetecknas av lågpolitiserad förvaltning i regel fungerar bättre än länder präglade av motsatsen. Länder med lågpolitiserad förvaltning uppvisar bland annat mindre korruption och bättre ekonomisk tillväxt (Cornell m.fl. 2020; Dahlström & Lapuente 2017; Cornell & Lapuente 2014).

Låt oss upprepa att kommunerna över tid kommit att få allt större ansvar för genomförandet av välfärdens kärnuppgifter, framför allt kostnadstunga områden som också rankas som viktiga av väljarna: barnomsorg, grundskola, gymnasium, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg. Många av kommunernas uppgifter kräver särskild utbildning och spetskompetens, bland annat lärare, socionomer, samhällsplanerare, livsmedelsinspektörer, miljö- och hälsoskyddsinspektörer samt under- och sjuksköterskor. De verksamheter dessa tjänstekategorier ägnar sig åt ska utövas under lagarna. Därför är det, som Olof Petersson understrukit i en rad publikationer, viktigt att också kommunerna följer rättsstatens principer (t.ex. Petersson 1999; Petersson m.fl. 1997). Precis som statstjänstemännen lyder kommunala tjänstemän under

regeringsformen och ska därför beakta allas likhet inför lagen, liksom iaktta saklighet och opartiskhet vid genomförandet av sina arbetsuppgifter (1 kap. 9§ i regeringsformen).

Under det senaste decenniet har det då och då höjts röster om att det inte är tillfredsställande att förhållandet mellan politiker och tjänstemän är svagt reglerat i kommunerna. När det till exempel gäller statens tillämpning av lagar och myndighetsutövning *får* politikerna inte lägga sig i myndigheternas beslut (12 kap. 2–3§ i regeringsformen). Något sådant förbud finns inte i kommunerna. Tvärtom är kommunpolitikerna *ålagda* att fatta sådana beslut när de fattar beslut i de kommunala nämnderna. I princip har politikerna det yttersta ansvaret för hela den kommunala förvaltningen. Som konstateras i Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24), betraktar lagstiftningen tjänstemännen främst som biträden åt nämnderna. I takt med att kommunerna blivit större och fått allt tyngre uppgifter, har det emellertid kommit att bli praktiskt omöjligt för förtroendevalda själva att ta alla beslut. I realiteten fattas därför lejonparten av kommunala beslut av anställda, och detta både på delegation från nämnd och som så kallad »ren verkställighet«.

Kommunallagens utgångspunkt är dock fortfarande att politiker deltar direkt i beredningar och verkställande av beslut. Lekmannastyret från tiden före kommunsammanläggningarna, som beskrevs i kapitel 2, gör sig fortfarande påmint i dagens lagstiftning. Nämndpolitiker har det yttersta ansvaret för de beslut som fattas, även när de i praktiken fattas av tjänstemän på delegation. De förtroendevalda kan vägras ansvarsfrihet om tjänstemännens beslut visar sig vara felaktiga (jfr Höök 2020). Denna ordning aktualiserar flera viktiga frågor.

En sådan fråga diskuteras av Johan Höök (2020): när får egentligen en nämnd delegera beslut till tjänstemän och när får den inte det? Efter en genomgång av domar från Högsta förvaltningsdomstolen, når Höök slutsatsen att läget tycks vara så att den nuvarande regleringen innebär att:

de förtroendevalda i nämnderna ska besluta i vissa ärenden om myndighetsutövning där de inte har någon självklar kompetens, men inte nödvändigtvis i ärenden där deras allmänna politiska kompetens naturligen skulle vara mer relevant. Det går att diskutera om detta verkligen är den bästa av ordningar.

Hit hör också en presumtiv problematik i att många beslut i kommunerna fattas direkt av tjänstemän som »ren verkställighet«. Sådana beslut kan till exempel röra ingående av olika slags avtal, exempelvis timanställning av personal. Inslaget av ren verkställighet har förstås sin grund i rena effektivitetsöverväganden, att verksamheten måste flyta på ett smidigt sätt. Men fattas de på tjänstemannanivå, och därtill utan delegation, kan besluten inte överprövas som en laglighetsprövning eftersom beslut av rent verkställande art inte får

överklagas (SOU 2015:24, s. 304; jfr 13 kap. 2§ kommunallagen). Att mycket av beslutsfattandet delegeras till tjänstemän, liksom att många beslut fattas som ren verkställighet, skapar konflikter mellan värden av typen rättssäkerhet och ansvarsutkrävande å den ena sidan, och överväganden om att alls kunna få en omfattande verksamhet att fungera å den andra (jfr SOU 2015:24, s. 305f).

Frågan om gränsdragningen rörande vilka beslut nämnden själv måste fatta, vad som får fattas på delegation och vad som får fattas som ren verkställighet är exempel på när de porösa gränserna mellan politik och förvaltning kan försvåra ansvarsutkrävande. Ett annat exempel på kritik mot regleringen av rollerna återfinns i SKL:s skrift *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän* (SKL 2012). I skriften uppmärksammas att det är kommundirektören – det vill säga kommunens ledande tjänsteman – som ska hålla samman verksamheten i kommunen. Samtidigt, konstaterar SKL (2012, s. 61) är »det formella innehållet i detta uppdrag ... helt oreglerat av lag«. I skriften konstateras även att det mesta i förvaltningsledningsuppdraget ryms under begreppet »löpande förvaltning«. Detta är ett vagt rättsligt begrepp. Tolkningen av vad som bör ingå i en kommundirektörsroll kan därför variera från en kommun till en annan. Mot den bakgrunden är det inte orimligt att förvänta sig att det kan variera huruvida en kommun lutar mot idealtypen för politikerskolan eller mot expertskolan.

Vi måste medge att vi inte känner till någon forskning som systematiskt studerat frågan om huruvida kommunala förvaltningar kännetecknas av politisering. En enkel definition av »politisering« är, i vårt fall, politikernas strävan att påverka på och ha inflytande över förvaltningen för att maximera sannolikheten att vad som händer i förvaltningsapparaten också matchar politikens policypreferenser (jfr Peters & Pierre 2004, s. 2). Det finns vissa indikationer på att graden av politisering kan variera mellan kommunerna och de ges av två frågor som ställts till samtliga fullmäktigeledamöter i Sverige i 2012 års KOLFU-undersökning (se även Dahlström & Tyrberg 2016). I undersökningen fick samtliga av landets politiker ta ställning till om politiker försökt påverka resultaten i en tjänstemannautredning, respektive om politiker rekryterats som anställda till förvaltningen. Svarsalternativen gavs på en skala mellan 1 och 7, där 1 var »inte alls« och 7 var »i mycket stor utsträckning«. Genomsnittet för frågan om politiker har påverkat utredningar var 4 per kommun, men spridningen var ganska stor kring medelvärdet. Genomsnittet för andra frågan var lågt, vilket tyder på att det näppeligen uppfattas vara ett utbredd problem. Även här var spridningen förhållandevis stor, men de högsta värdena gick ytterst sällan över 3 på skalan.

Det har ibland framförts att risken för att politikerskolan eller expertskolan ska dominera avgörs av kommunens storlek

(jfr Strömberg 1983). Därför tittade vi också på resultaten uppdelade på kommuntyperna som introducerades i kapitel 3: landsbygdskommuner, storstadskommuner och övriga kommuner. Utifrån KOLFU återfann vi inte några skillnader i politisering när kommuntyperna jämfördes.

Kunskapen är illa utvecklad avseende hur vanligt det är med politiserade kommunalförvaltningar. Men att KOLFU-data indikerar spridning i förekomst, samt att det svagt reglerade förhållandet mellan politik och förvaltning öppnar för det, är för oss intressant nog. I det ljuset är det tankeväckande att Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24, s. 27) uppmärksammade att lagstiftningen endast sparsamt reglerar rättssäkerheten i kommunerna. Detta, ansåg utredaren, gäller även kommunernas viktiga roll och ansvar som arbetsgivare åt de cirka 875 000 som är kommunanställda. Ett liknande budskap har framförts av Olof Petersson (1997), som redan för 25 år sedan slog fast att kommunerna helt saknar statsförvaltningens boskillnad mellan politik och förvaltning. Petersson menade att kommunnivåns betoning på flexibla och informella arbetsformer riskerar att göra att rättssäkerhet och ansvarsutkrävande hamnar i andra hand.

Med grund i de resonemang som förs i bland annat SKL (2012), *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24) och hos Olof Petersson (1997), torde det vara okontroversiellt att dra slutsatsen att gränsen mellan politik och förvaltning är tämligen porös ute i kommunerna. Ska man tro den internationella forskning som jämför graden av politisering av statsförvaltningar, är det ur ett rättssäkerhets-, förtroende- och antikorrupsionsperspektiv inte någon ändamålsenlig ordning.

Mot bakgrund av att forskning funnit att det är positivt med en markerad boskillnad mellan politik och förvaltning kan man argumentera för att avsaknaden av en formellt reglerad relation mellan politik och förvaltning har inneboende risker. Man kan dessutom argumentera för att riskerna för politisering av förvaltningen har ökat, och blir än mer markerade, när vi beaktar den utveckling som uppmärksammades i kapitel 6 och kapitel 7 – mer fragmenterade lokala partisystem och fler osäkra majoritetsförhållanden i kommunerna. Utvecklingen bidrar till instabila majoriteter och att politiska ledningar mer frekvent byts ut – ibland till och med under en och samma mandatperiod. I sin tur kan det få till följd att högre tjänstemän som antingen associeras med den tidigare majoriteten, eller inte anses följsamma nog med den nya majoriteten, kan bli av med sina arbeten.

Måne som ett uttryck för fenomenet har *samtliga* förvaltningschefer i en skånsk kommun fått sparken, eller sagt upp sig, efter ett maktskifte år 2018 (*Skolvärlden* 2020; *SVT* 2020). När den sista av alla cheferna ur den gamla ledningsgruppen lämnade sin tjänst avslutade vederbörande med att säga: »Vi

som är tjänstemän ska ta fram underlag för beslut som bygger på kunskap och vetenskap men idag finns det ingen tillit till min kompetens». Även om exemplet är dramatiskt fungerar det som en illustration på en presumtivt ökande politisering av tjänstemannarollen. Som bland annat påpekas i SOU 2015:24 bidrar frånvaron av bestämmelser om var gränsen går mellan politikernas och de ledande tjänstemännens ansvarsområden till att det kan bli otydligt kring vem som bär ansvar för vad. Oklarheter om detta verkar ibland kunna leda till att tjänstemän som inte faller in i ledet kan förlora jobbet.

Som nämndes tidigare är frågan om en presumtiv politisering av den kommunala förvaltningen en underutforskad fråga. Vi vet helt enkelt inte i vilken utsträckning det förekommer och i sådana fall vad för slags problem det utgör. Men vi vet att ledande tjänstemän, överlag, inte alltid uppskattar den ordning som har funnits. I en enkät som fackförbundet Jusek och Kommundirektörsföreningen lät genomföra år 2014, svarade 53 procent av de ledande tjänstemännen att de ansåg att kommunanställdas roll bör regleras i kommunallagen (Jusek och Kommundirektörsföreningen 2014).⁴⁰

De forskare som får sägas ha kommit närmast att ha ett uttryckligt fokus på frågan, och dessutom anlagt ett längre tidsperspektiv, är Anna Cregård och Rolf Solli (2021). När de blickade tillbaka över de gångna 25 åren fann de att kommundirektörer ser sig som chefer på ungefär samma sätt idag som de gjorde år 1995. Deras arbetstillfredsställelse är ungefär lika stor då som nu. Emellertid är det tydligt att osäkerheten att sitta på kommundirektörsposten har ökat: kommundirektörer sitter på sin position allt kortare tid. Cregård och Solli fann att en genomsnittlig kommundirektör satt drygt sju år på sin post vid 1990-talets mitt, en siffra som idag har sjunkit till omkring fem år. En uppdaterad undersökning som *Dagens Samhälle* (2021b) genomförde i slutet av år 2021 fann att 157 kommundirektörer hade fått lämna sitt jobb bara under de tre första åren av mandatperioden 2018–2022.

Även om kausalitet inte kan beläggas, skulle utvecklingen kunna hänga samman med en tilltagande politisering av kommundirektörsfunktionen. I Cregårds och Sollis (2021) material hittar man tendenser till att ledande tjänstemän i allt större utsträckning blir av med sitt arbete på grund av konflikter med den politiska majoriteten. År 1995 angav 23 procent det som skäl till att deras anställning avslutats – 2020 var den andelen 37 procent. Medan pensionering var det vanligaste skälet till avslutad anställning år 1995, var konflikt med politiker vanligast 2020. Rolf Solli, som är en av de svenska forskare som torde vara mest insatt i frågan, menade i en intervju i tidningen *Chef* (2019), att en kulturförändring har ägt rum i kommunsektorn:

40. 30 procent svarade nej, 16 procent svarade vet ej.

Det har blivit mer accepterat att göra sig av med kommundirektörerna. Att sparka ut dem, helt enkelt. Vilket förut var närmast otänkbart om de inte gjort sig skyldiga till brott, visat sig vara alkoholister eller liknande. Nu räcker det att man vill ha ombyte på kommunkontoret, eller inte riktigt kommer överens.

Två år senare uttryckte Solli att en politisering av kommundirektörsposten, i samband med allt tätare majoritetsskiften, skulle kunna vara bidragande orsak till den ökande omsättningen: »När det nya politiska gänget har kommit i gång vill många gärna ha en ny chef i kommunen som man kan samspela bättre med.« (*Dagens Samhälle* 2021b).

I Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24) diskuterades den svagt reglerade relationen mellan politik och förvaltning. Det fick till följd att det i den nya kommunallag som gäller sedan 1 januari 2018 togs steg för att strama upp denna relation. Enligt den nya lagen ska kommunstyrelsen i varje kommun utse en direktör, som ska ha den ledande ställningen bland kommunens anställda, och vara chef för den förvaltning som finns under kommunstyrelsen. Det slås också fast att kommunstyrelsen i en instruktion ska fastställa hur direktören ska leda förvaltningen, och den instruktionen ska även fastställa direktörens övriga uppgifter.

Det står fortfarande skrivet i stjärnorna huruvida detta alls har löst något av de problem med en oklar rollfördelning som identifierades ovan. Som den ovan refererade kartläggningen av *Dagens Samhälle* (2021b) indikerar, eftersom perioden som de undersökte inföll efter lagändringen, verkar nyordningen i vart fall inte ha gjort det mindre sannolikt för en kommundirektör att bli av med sitt arbete.

En tänkbar förklaring är att ovan nämnda lagändring inte säger något om *hur* innehållet i instruktionen bör formuleras. En sådan instruktion markerar därför inte nödvändigtvis någon tydlig gränsdragning mellan politiken och förvaltningen – och behöver därmed inte bli någon garanti för att vare sig oönskad politisering eller tjänstemannadominans undviks. Eftersom lagstiftningen bara säger *att* en instruktion ska finnas, men lämnar öppet för dess substans, är det fullt tänkbart att vissa kommuner graviterar mer mot politikerkolan, andra mer mot expertskolan.

Oss veterligen saknas forskning och utvärderingar om hur instruktionen i praktiken har implementerats och hur dessa instruktioner konkret är formulerade. Frågor som skulle vara spännande att få besvarade är till exempel om alla kommuner har instruktioner på plats och om det läggs omsorg på att formulera dem (eller om det mer görs symboliskt eller slentrianmässigt, till exempel genom att kopiera grannkommunens instruktion).

Begränsat utforskat och svårlöst dilemma

Kommunala förvaltningar har expanderat kraftigt de senaste 60 åren. Kommunsammanläggningar, överförande av fler och tyngre uppgifter till kommunerna – samtidigt som antalet politiker minskat och tjänstemännen blivit fler – har kastat om spelplanen vad avser relationen mellan politik och förvaltning. Ändå har den rättsliga regleringen av rollfördelningen mellan politik och förvaltning förblivit förvånansvärt opåverkad. Den dominerande uppfattningen – såväl bland forskare som i statliga utredningar – är att de svällande förvaltningarna inneburit att tjänstemännen fått större makt. Och framför allt kommunpolitiker anser att förvaltningens makt är betydligt mer långtgående än vad den borde vara.

Två nyare forskningsperspektiv har både utmanat och nyanserat denna bild. Det ena lyfter att tjänstemän i stor utsträckning anser att politiker flyttat fram sina positioner och i stigande grad börjat detaljstyra förvaltningen. Det andra betonar förvaltningens anteciperande egenskaper och påpekar att tjänstemän förvisso har stora maktresurser, men att när allt kommer omkring är förvaltningen ofta mycket lyhörd inför politikernas önskemål. I regel lägger tjänstemän förslag, och fattar oftast beslut, som ligger i linje med den politiska majoritetens vilja.

Det behövs helt klart mer forskning på detta område. För oss är det emellertid uppenbart att det inte kan tas för givet att »tjänstemannavällden« är en rakt igenom träffsäker beskrivning av hur maktkampen mellan politiker och tjänstemän ser ut i kommunerna. Det förefaller vara relevant att numera också ställa frågan i vilken utsträckning kommunal förvaltning har politiserats. Använder politiker sina maktresurser för att utöva press på, och därmed nå ett opassande inflytande över förvaltningen, för att försäkra sig om att det förvaltningen gör matchar deras önskemål? Utgör sådan politisering i så fall ett hot mot grundläggande värden som lagenlighet, opartiskhet, meritokrati och rättssäkerhet?

Som Inga-Britt Ahlenius (2022) uppmärksammat går det i kommunallagen knappt att läsa sig till att kommunerna bärs upp av stora förvaltningar och mängder av tjänstemän. Förhållandet mellan politik och förvaltning är svagt reglerat. Därför blir gränserna porösa. Det öppnar ett spelrum för *både* tjänstemannastyre och politisering av förvaltningarna.

Ifall kommunerna hade uppfunnits idag, och haft samma storlek och samma uppgifter som nu, är vi mycket tveksamma till att den nuvarande rättsliga regleringen hade valts. Sannolikt hade lagstiftaren ansträngt sig för att bättre skilja den politiska styrningen från den verkställande rollen hos tjänstemännen. Mycket av det som till exempel förskolepersonal, rektorer, lärare, socionomer, omsorgspersonal, handläggare och inspektörer ägnar sig åt dagligen i sin yrkesutövning är

knappast något som vare sig fordrar – eller kanske ens bör – styras direkt av politiska beslut.

Huruvida dagens sätt att reglera förhållandet mellan politik och förvaltning i kommunerna utgör ett problem, och vad för karaktär detta problem i sådana fall har, varierar sannolikt mellan kommunerna. Troligen finns kommuner med starka inslag av tjänstemannastyren och kommuner med inslag av politiserade förvaltningar. Vi ser ett stort behov av forskning som systematiskt samlar in, analyserar och jämför kommunernas delegationsordningar liksom kommundirektörernas instruktioner. Det vore även spännande att närmare studera hur vanligt det är att kommundirektörer och förvaltningschefer blir uppsagda där motivet är att den politiska majoriteten inte finner cheferna lojala och följsamma nog.

Oavsett utfallet av sådan forskning står det hur som helst klart att i princip varje ledande kommunpolitiker och varje högre tjänsteman ställts inför frågan om hur rollerna ska se ut och var gränserna ska dras. Såsom regelverket ser ut idag finns ingen tydlig vägledning att få. Om detta är något vi får leva med, eller om det finns verktyg för att åtgärda denna huvudvärk, återkommer vi till i nästa kapitel.

9. Vägar framåt

DEN ÖVERGRIPANDE AMBITIONEN med föreliggande rapport är att ta pulsen på den svenska lokala demokratin, sätta fingret på de centrala utmaningar som den står inför samt identifiera och diskutera de reformalternativ som vi ser framför oss. Nu, i slutkapitlet, ska vi dra samman trådar från de föregående kapitlen.

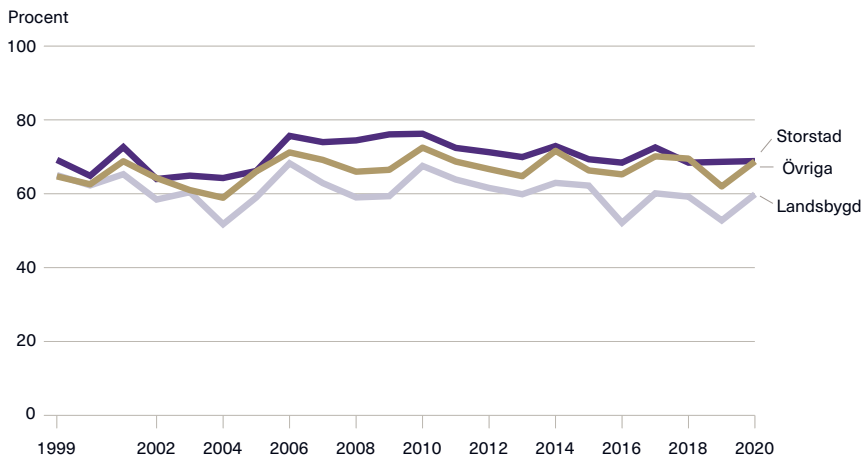
Kapitlet är disponerat som följer: Först gör vi en uppskattning av den lokala demokratin dagsform och rekapitulerar sedan de huvudsakliga poängerna från de enskilda kapitlen. Därefter presenterar vi konkreta reformförslag mot bakgrund av rapportens analys, förslag som har till syfte att tydliggöra var makt och ansvar ligger i dagens kommuner. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där vi resonerar friare om några kvarstående och svårlösta frågor där vi inte presenterar konkreta förslag, utan ger våra perspektiv på problemen i syfte att stimulera till diskussion och reflektion.

När allt kommer omkring är vårt viktigaste budskap att beslutsfattare i stat och kommun bör bestämma sig för vilken demokratimodell som den lokala demokratin främst bör luta sig mot. Accepteras detta budskap väcks den uppenbara frågan om *hur* man kan styra mot önskad demokratimodell. Valet av vilken modell man vill ge företräde får direkta konsekvenser för vilka reformer som aktualiseras, eftersom bestämda reformer tydligt styr mot en bestämd demokratimodell.

Demokratins dagsform

Det finns flera sätt att utvärdera demokratin i Sveriges kommuner. Ett sätt är att fråga medborgarna själva. I slutänden bör rimligen medborgarna få ha ett ord med i laget vid en bedömning av huruvida demokratin fungerar och är legitim. Låt

Figur 9.1 Andel som är ganska nöjda/mycket nöjda med den lokala demokratin efter kommungrupp, 1999–2020.



Källa: De nationella SOM-undersökningarna 1999–2020.

Kommentar: Frågan löd: »Hur nöjd är du med hur demokratin fungerar [i den kommun där du bor]?«, och svar gavs på en fyrgradig skala från »mycket missnöjd« till »mycket nöjd«. I figuren redovisas procentandelen som svarat ganska eller mycket nöjd på frågan uppdelat på kommungrupp. Kommunerna har delats in utifrån en indelning av Tillväxtanalys (2021), men där landsbygd här endast innefattar glesa och mycket glesa landsbygdskommuner.

oss därför börja med att se hur medborgarna själva utvärderar demokratin i sin hemkommun.

Under en lång tid har de nationella SOM-undersökningarna brett ett representativt urval av invånare i Sverige att ange hur nöjda de är med demokratin i Sverige liksom i sin hemkommun. Svaren ges på en fyrgradig skala, från mycket missnöjd till mycket nöjd. Resultaten från dessa undersökningar presenteras i figur 9.1. Svaren är grupperade efter kommuntyp (storstad, landsbygd, övriga – se kapitel 3 för mer information om indelningen).

Som framgår av figur 9.1 är majoriteten nöjda med den lokala demokratin (68 procent 2020). Över de 22 år som figuren täcker har denna nöjdhet legat på en förhållandevis jämn nivå. Det finns en viss valårseffekt: i de mätningar som har genomförts under valår är väljarna något mer nöjda med demokratin. Vissa skillnader föreligger mellan stad och land. I 2020 års mätning var andelen nöjda 9 procentenheter större i storstadskommuner än i landsbygdskommuner. Den skillnaden ser dock inte ut att öka, sett över de senaste årtiondena

har skillnaden varit ungefär lika stor. Dessutom ska det understrykas att en klar majoritet är nöjd med demokratin även i landsbygdskommunerna.

Men vad betyder då detta? Nöjdhet är en relativ storhet. Nöjdheten med den lokala demokratin är till exempel klart större än nöjdheten med demokratin i EU. Den är också något större än nöjdheten med den regionala demokratin. Märkligt nog är svenskarna däremot mer nöjda med demokratin på den nationella nivån än i kommunerna (77 procent var nöjda med den nationella nivån 2020, se Andersson & Martinsson 2021). Samma mönster som vi ser hos medborgarna går igen hos politiker på olika samhällsnivåer i Sverige – också politikerna är mer nöjda med demokratin på nationell nivå än i kommunerna (Esaiasson m.fl. 2013). Att nöjdheten med demokratin på den nationella nivån är större än på den lokala stämmer till eftertanke. Mönstret är det omvända i nästan alla andra länder (Erlingsson 2022). Den optimistiska tolkningen är att skillnaden indikerar att demokratin i riket står sig ovanligt stark snarare än att den skulle vara svag kommunalt. Det skulle innebära att den lokala demokratin har en förbättringspotential och att det eventuellt kan finnas principiella lärdomar för kommunerna att dra från hur demokratin är institutionellt ordnad på den nationella nivån. Med det sagt, av SOM-mätningarna att döma finns trots allt inga signaler om att invånarna i Sverige skulle vara missnöjda med demokratin i sina hemkommuner.

Trots medborgarnas höga och oförändrade nöjdhet med den lokala demokratin saknas knappast alarmism i det senaste decenniets demokratidebatt. Under arbetet med 2014 års Demokratiutredning ansåg utredningens ordförande, Olle Wästberg (2015), att den kommunala demokratin inte mådde riktigt bra. Andra debattörer har larmat om att det så kallade nordiska guldet, alltså den unikt starka svenska tilliten, är på reträtt (Trägårdh 2020; Jansson 2015). Åter andra har hävdats att bristen på politikerkompetens är tydlig »på alla nivåer« (Gröning 2015). I offentlig debatt förmedlas inte sällan känslan av att demokratin inte fungerar särskilt bra och att den fungerade bättre förr.

För att nyansera en sådan verklighetsbeskrivning finns skäl att anlägga ett längre tidsperspektiv. Redan för sextio år sedan skrevs den första rapporten om lokal demokrati på SNS, betitlad *Kommunaldemokratien i fara* (Törnquist & Wirsäll 1962). Tonen i rapporten var orolig. Författarna våndades över maktfullkomliga kommunpolitiker, medborgarnas minskade intresse för kommunala frågor och ett tilltagande expertinflytande. Tre år senare målade Gustaf Jonnergård (1965) upp en liknande problembild i boken *Staten och kommunerna*.

Mot denna bakgrund är det slående hur många av de frågor som vi lyfter i rapporten – oron för minskat medborgerligt deltagande, partiernas tillkortakommanden, bristande re-

representativitet bland förtroendevalda, institutionernas icke-ändamålsenliga utformning, bolagiseringens utmaningar, avigsidorna med mellankommunal samverkan, förvaltningens relation till politiken – varit föremål för kontinuerlig diskussion i utredningar och forskning under (åtminstone) de senaste sex decennierna. I någon mening är frågorna tidlösa. Dessutom är situationen förstås aldrig så tillfredsställande som man skulle kunna önska. Utgångspunkten bör emellertid alltid vara denna: För att ta steg framåt är det viktigt att kontinuerligt inspektera demokratins nuläge, dels för att identifiera vad som faktiskt fungerar, dels för att ringa in områden där reformer skulle kunna ha potential att kunna stärka demokratin.

Mot bakgrund av kommunernas roll i den bottenunga svenska samhällsorganisationen, där de ansvarar för centrala välfärdsområden, är arbetsgivare för mer än hälften av alla offentliganställda och omsätter mängder av skattemiljarder, är det närmast poänglöst att separera frågan om hur den kommunala demokratin mår från frågan om hur svensk demokrati mår. Det är samma medborgare och (för det mesta) samma partier det handlar om, och på flera sätt är de politiska nivåerna i den svenska flernivådemokratin sammantvinnade. Tar vi ett bredare grepp om hur den svenska demokratin mår finns det goda skäl att kalibrera verklighetsbeskrivningen gällande de alla dystraste problembeskrivningarna.

Som vi visade i kapitel 5 har valdeltagandet ökat i varje val sedan 2002. *Deltagandet* i svenska kommunval ligger på internationellt sett mycket höga nivåer. Om man accepterar antagandet att valdeltagande är en indikator på politisk legitimitet är detta ett starkt betyg. På senare tid har några av de historiskt sett högst uppmätta siffrorna för *politiskt intresse* noterats (Andersson & Martinsson 2021). Dessutom är svenskarna i världstopp vad gäller politisk kunskap (Oscarsson 2017). Om man accepterar antagandet att engagerade och upplysta medborgare är uttryck för att demokratin är vid god hälsa är även detta en god nyhet. Människors *förtroende för partier och politiska institutioner* kunde förstås vara betydligt starkare. Men förtroendet för partierna sjunker i vart fall inte, vilket framgick av kapitel 6. Om något, är förtroendet något högre nu än vad det var under slutet av 1990-talet. *Ungas politiska intresse* stiger. Förstagångsväljarna röstar i allt större utsträckning. Sedan 2010 tycks de unga dessutom i stigande grad ha börjat söka sig till de politiska partierna. Bland annat mot den bakgrunden finns anledning att känna försiktig tillförsikt när det gäller återväxten i svenska partier (Bolin & Backlund 2021). I princip oavsett vilket mått som används är den för demokratin så viktiga *mellanmänniska tilliten* fortsatt hög (Andersson & Martinsson 2021; Bergh 2019). Och tvärt emot återkommande utsagor om motsatsen går utvecklingen *inte* åt fel håll. När den svenska demokratins hälsotillstånd diagnosticeras måste det också understrykas att Sverige gång

på gång hamnar högt i internationella index som mäter kvaliteten på demokratin (t.ex. Lindvall m.fl. 2017), liksom i en rad mätningar som syftar till att fånga olika aspekter av välfärd och välbefinnande (jfr Strömbäck 2017).

Och, som vi visade, även när vi ser specifikt på den lokala demokratin finns klara ljuspunkter. Det är heller inte bara demokratin som medborgarna överlag är nöjda med – de är också nöjda med vad det lokala demokratiska systemet levererar. I SCB:s medborgarundersökning 2021 svarade 80,6 procent att de anser att deras hemkommuner sköter sina verksamheter ganska eller mycket bra.⁴¹

41. Sammanlagt deltog 161 kommuner i SCB:s medborgarundersökning 2021. Ett urval drogs även i resterande kommuner så att SCB skulle kunna få fram statistik för hela riket. 38 procent av urvalet besvarade undersökningen. Siffrorna är hämtade från SCB:s statistikdatabas. Den finns tillgänglig på myndighetens webbplats.

Summering: De främsta utmaningarna

Dessa positiva observationer betyder dock inte att vi får slå oss till ro. Bra kan bli bättre, och givet hur hoten mot demokratin ser ut i ett globalt perspektiv (Lührman & Lindberg 2019) finns inga garantier för att det kommer att se ut på det här viset för all framtid. Regelbunden inspektion och utvärdering av demokratins institutioner krävs för att beslutsfattare ska kunna ta ställning till vad som skulle behöva vässas och förstärkas. Framöver kommer den lokala demokratin utmaningar knappast att bli mindre.

Den tilltagande fragmenteringen av lokala partisystem riskerar att göra det besvärligare att skapa handlingskraftiga koalitioner för att styra kommunerna. I takt med att otraditionella koalitioner och minoritetsstyren blir fler ökar risken för lokala »regeringskriser«. Urbanisering gör att växande kommuner ställs inför beslut om var och hur man ska expandera (vägar, bostäder, skolor, VA-nät, idrottsanläggningar). Den sortens exploatering väcker starka känslor, i synnerhet hos dem som får – eller inte får – etableringar i det egna närområdet. Krympande kommuner ställs, å sin sida, inför dilemman om var och hur man ska banta sina verksamheter. Nedläggning av exempelvis skolor, bibliotek och enheter för äldreomsorg tenderar att leda till uppslitande konflikter. Till det kommer att samtliga kommuner står inför stora underhållsbehov av till exempel allmännyttiga bostäder, skolfastigheter, badanläggningar, idrottsplatser och VA-nät. Samtliga kommuner har en viktig roll att spela i implementeringen av Agenda 2030:s hållbarhetsmål. De flesta står dessutom inför integrationsutmaningar av högre eller lägre dignitet.

En av implikationerna från vår analys är denna: För att den lokala demokratin ska vara långsiktigt robust krävs institutionella reformer, nya strategier och ändrade arbetssätt för både kommuner och partier. Men för att kunna bedöma vilken sorts reformer som är önskvärda krävs att man gör klart för sig både vari problemen faktiskt består och vilken demokrati-

modell som stat, kommun och partier huvudsakligen vill styra mot. Nedan sammanfattar vi de viktigaste iakttagelserna och resultaten som framkommit i våra fyra empiriska kapitel – kapitel 5, 6, 7 och 8.

MEDBORGARROLLER PÅ KOLLISIONSKURS

I kapitel 5 gjordes en genomlysning av *medborgarnas* olika roller i den lokala demokratin, framför allt som väljare, aktivister, brukare och kunder. En och samma medborgare kan förstås ikläda sig samtliga dessa roller vid olika tillfällen, men vi menar att problem kan uppstå när de signaler medborgarna sänder från sina olika roller kolliderar med varandra.

Av dessa roller är den som väljare central. Vi konstaterade att valdeltagandet i kommunvalen är högt, ökande och förhållandevis jämnt samt att det höga kommunala valdeltagandet beror på den gemensamma valdagen. Den gemensamma valdagen, som är tämligen unik internationellt sett, riskerar däremot att göra att genuint lokala frågor flyger under väljarnas radar. Därmed försvåras medborgarnas förutsättningar att fatta självständiga beslut i kommunvalen varpå det lokala ansvarsutkrävandet riskerar att bli svagt. Med tanke på ansvarsutkrävandets helt centrala roll i valdemokratin (t.ex. Przeworski m.fl. 1999) finns därför också klara avgämsidor med den gemensamma valdagen.

Därtill diskuterade vi en rad deltagardemokratiska praktiker som medborgare mellan valen kan använda för att påverka kommunpolitiken (t.ex. medborgarförslag, medborgarråd, medborgardialog, lokala folkinitiativ och folkomröstningar). Den bakomliggande idén med dessa har varit att vitalisera och stärka tilltron till den lokala demokratin och stimulera det medborgerliga engagemanget. Det finns förstås exempel på att så också har skett. Problemet är dock att medborgarna i många fall har visat begränsat intresse för att delta i dessa aktiviteter. Dessutom finns det bland deltagarna i de deltagardemokratiska initiativen ofta en övervikt av resursstarka grupper. Detta är långt ifrån oproblematiskt ur ett jämlikhetsperspektiv.

Ett annat problem uppstår när deltagardemokratiska aktiviteter inte alls får något genomslag och därmed inte påverkar kommunens politik. Ofta sker detta när de frågor och prioriteringar som drivs av medborgare i dessa former kolliderar med kommunpolitikernas uppfattningar. Å ena sidan går det då att säga att detta är rimligt och förväntat. I sin grunddesign är idag deltagardemokratin verktyg ett underordnat komplement till valdemokratin. Å andra sidan är det olyckligt. Aktivt deltagande medborgare förväntar sig att när de bjuds in att delta ska detta också ge resultat. Det gäller särskilt när de lagt ned tid och energi för att delta i påverkansformer som stat och kommun skapat. Om medborgarna uppfattar att de deltagit i något slags symbolisk charad, som främst satts på plats för att

stärka kommunens demokratiska varumärke, är det långt ifrån förvånande om detta skapar misstro och missnöje.

För att besvikelser efter fruktlöst deltagande inte ska leda till missnöje, och för att den lokala demokratins legitimitet inte ska ifrågasättas, är det viktigt att deltagardemokratiska praktiker används på ett sätt som kompletterar och stärker – och inte krockar med – valdemokratin. Det kräver också att de som deltar har realistiska förväntningar om vilket genomslag denna mellanvalsdemokratiska påverkan kan få. Det gäller även de politiker som är mottagare av eller motpart till de budskap som deltagardemokratiska praktiker skapar.

En kontroversiell diskussion handlar om vilket inflytande medborgare bör ha i sin roll som brukare och kunder. Förespråkare för både deltagardemokrati och marknadsstyre kan betrakta medborgarnas engagemang i dessa roller som viktiga demokratiska redskap. Genom sin aktivitet och sitt engagemang kan medborgarna tämligen omedelbart påverka de prioriteringar kommunen gör. Därigenom kan de bidra till att kommunens verksamhet blir så bra som möjligt för respektive målgrupper.

Kritiker har dock pekat på de problem som uppstår när en mindre grupp av medborgare – i vanliga fall något mer resursstarka sådana – får möjlighet att påverka politiken i linje med sitt egenintresse. I avvägningen mellan att ge brukare och kunder extra ingångar till politisk påverkan – eventuellt på allmänintressets bekostnad – kan man alltså komma till olika slutsatser beroende på vilken demokratisyn man förordar. Det är viktigt att sådana avvägningar görs medvetet och med eftertanke. Även aldrig så välmenande demokratiexperiment och managementreformer kan få den indirekta och oavsiktliga följden att de krymper valdemokratins handlingsutrymme.

REKRYTERINGSKRIS OCH FRAGMENTERADE PARTISYSTEM

Utmaningar kopplade till partiernas roll i demokratin diskuterades i kapitel 6. Här lade vi vårt fokus på två av partiernas huvuduppgifter: rekryterings- och kanaliseringfunktionen, men även artikuleringsfunktionen berördes. Det är lätt att konstatera att medborgarnas förtroende för politiska partier är lägre än för många andra av demokratins institutioner. Men, och detta är viktigt, förtroendet har inte minskat de gångna två-tre decennierna. Om något, tycks det snarare ha stärkts. Medlemstappet, som var så dramatiskt under 1990-talet och 2000-talets första år, har avstannat och medlemsantalet har stabiliserats under det senaste decenniet. Yngre generationer har i något större utsträckning börjat söka sig till partierna. Ungdomsförbundens tidigare medlemsnedgång tycks ha avstannat. Till det kan läggas att uppdagsvilligheten bland medborgarna är påfallande stabil över tid samt att stödet för en partibaserad valdemokrati är robust.

Dessa sundhetstecken till trots finns tydliga orosmoln avseende partierna. Fastän de politiska uppdragen blir färre och färre, har partierna på många håll problem med att hitta kandidater att besätta uppdragen med. Detta gäller särskilt i landsbygdskommunerna. Problemet är verkligt, även om det inte tycks ha förvärrats under senare år.

En aspekt av rekryteringsutmaningen är att se till att de kandidater som nomineras är representativa för väljarna. Idag är grupper som kvinnor, ungdomar och utrikes födda underrepresenterade bland landets kommunpolitiker. Representativiteten är dessutom sämre ju högre upp i den kommunala hierarkin man kommer. Mest skev är den i de kommunala bolagens styrelser. Detta är otillfredsställande. Dels är en god social representativitet en legitimitetsbyggande faktor, dels tenderar politiker från bestämda sociala grupper att representera dessa gruppers intressen i sin politiska gärning. En frånvaro av vissa samhällsgrupper riskerar därigenom att göra att dessa missgynnas vid politiskt beslutsfattande.

Rekryteringsutmaningen förvärras av att kommunpolitiker i ökande utsträckning avslutar sina uppdrag i förtid. Även om de flesta avhopp har sin grund i privatlivet finns det saker att jobba med för att göra den politiska arbetsmiljön rimlig, stimulerande och inkluderande. Det kanske mest oroande problemet här är rapporter om hot, hat, våld och trakasserier riktade mot politiker. Studier har funnit att detta drabbar kvinnor särskilt hårt.

Vi uppmärksammade även partisystemets förändring, där allt fler partier tagit plats i landets fullmäktige, vilket bidragit till alltmer fragmenterade partisystem runt om i kommunerna. I denna utveckling ingår uppkomsten av, och framgångar för, lokala partier. Ur kanaliserings- och artikuleringsperspektivet är det positivt att medborgarna får fler vägar in i politiken och ges fler alternativ att välja mellan, för att tillfredsställa de politiska preferenserna. Men partisystemets fragmentering komplicerar bildandet av styrande koalitioner i kommunerna, varpå möjligheterna att skapa stabila och handlingskraftiga styren försvåras.

LÄNKARNA I STYRNINGSKEDJAN

I kapitel 7, som (främst) behandlade de inomkommunala institutionerna, beskrev vi hur dessa institutioner tillsammans utgör kommunernas interna demokratiska styrningskedja. Kedjans länkar består av institutioner och mekanismer som har till syfte att fånga upp medborgarnas åsikter och behov, omvandla folkviljan till politiska beslut och verkställa dessa på ett effektivt, opartiskt och rättssäkert sätt. Styrkedjan i dagens system vilar tungt på valdemokratins institutioner. Även om det finns utrymme att komplettera dessa med andra demokratimodeller, har vi svårt att se ett realistiskt alternativ till att först och främst bygga den lokala demokratin med valet som

grund, och att folkvalda politiker med partipolitiska mandat styr verksamheterna.

I en valdemokrati överlämnar folket makt till sina förtroendevalda och styrkedjan länkas samman av mekanismerna *delegering* och *ansvarsutkrävande*. Om institutionerna ska reformeras för att stärka valdemokratins bör fokus ligga på att underlätta för både proaktivt och retroaktivt ansvarsutkrävande i styrningskedjan.

Den huvudutmaning som ringades in i kapitel 7 är att de formella institutionerna i dagens kommuner rättsligt sett bygger på demokratimodellen samlingsstyre. Samtidigt har det inkrementellt, alltså stegvis, blivit så att det politiska arbetet *de facto* alltmer kommit att präglas av den konkurrensdemokratiska modellen.

SVAGT REGLERADE ROLLER MELLAN POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN

I kapitel 8 behandlades *förvaltningens* demokratiska roll och särskilt förhållandet mellan politiker och tjänstemän i kommunerna. Utgångspunkten är att vi på 60 år gått från lekmanförvaltningar till stora, byråkratiska och professionella förvaltningsorganisationer. På papperet har detta gjort att förvaltningens muskler vuxit och att tjänstemännen fått alltmer makt. Alltför mycket makt, enligt de flesta kommunpolitiker.

Bilden är dock komplex. Det finns även tecken på att politiker i en del kommuner flyttat fram sina positioner, och en alternativ beskrivning är att verkligheten snarare kännetecknas av att starka politiker och högre tjänstemän krokas arm, men lämnar fritidspolitiker utanför. Flera har uppmärksammat en potentiell politisering av kommuners chefsfunktioner, där positioner tillsätts och avsätts beroende på vilka partier som styr i kommunen.

Till denna diskussion hör även frågan om vilka sorters beslut politiker bör fatta och vad som bör delegeras till tjänstemannanivån. Idag är det så att politiker på vissa områden fattar förvaltningsbeslut som direkt berör enskilda medborgare. På andra områden delegerar nämnderna mycket viktiga beslut till förvaltningen i frågor som rör hur gemensamma resurser ska användas och hur olika gruppers intressen ska prioriteras. Åter andra beslut fattas som »ren verkställighet« av förvaltningen, utan delegation, vilket medför att rätten att laglighetspröva besluten går om intet.

Hur relationen ser ut mellan politiker och tjänstemän på samtliga dessa områden lär därtill skilja sig mellan olika kommuner. Avsaknaden av rättslig reglering av politikeres respektive tjänstemäns roller öppnar nämligen för lokala variationer. Fastän vi i grunden är anhängare av självstyre, lokalt experimenterande och varierande lösningar, tycks det oss orimligt ifall lösningar som utmanar rättsstatens kärna – opartiskhet, likabehandling, meritokrati och rättssäkerhet – förekommer.

Vägvalet: Vilken demokratimodell vill vi styra mot?

I vår genomgång av kommunernas demokratiutmaningar har vi argumenterat för att en hel del av problemen uppstått som ett resultat av att kommunernas institutioner – både de formella och de informella – kommit på plats steg för steg och under lång tid. De reformer som genomförts har sällan helt ersatt tidigare strukturer. De har snarare byggt vidare med de gamla institutionerna som bas. Det gäller politikens institutioner såväl som organiseringen av förvaltningen. Dessutom har vi uppmärksammat att bland dessa institutionella lager finns institutioner och praktiker som bygger på skilda, och ibland direkt motsatta, uppfattningar om hur demokratin bäst bör förverkligas.

Det största utmaningen ligger i relationen mellan samlingsstyre och konkurrensdemokrati. Redan för 17 år sedan konstaterade Johan Lantto (2005, s. 189) att svenska kommuner står inför ett viktigt vägval. Enligt honom borde kommunerna antingen »försöka motverka de faktorer som driver på politiken i en professionaliserad och majoritetsdemokratisk riktning eller acceptera utvecklingen och i större utsträckning anpassa den kommunala organisationen till den«.

Det finns förvisso argument som talar både för och emot såväl samlingsstyre som konkurrensdemokrati. Vi har ändå landat i en första central slutsats: det är svårt att vrida klockan tillbaka, pressa tillbaka de faktiska beteendena och prioritera samlingsstyret på konkurrensdemokratis bekostnad. Att återupprätta samlingsstyret skulle på sätt och vis vara att försöka anpassa verkligheten efter en institutionell karta som inte längre gäller. Inte bara skulle ett sådant vägval – eller kanske snarare U-sväng – kräva en återgång till en organisering som kommunerna sakta men säkert har lämnat, där vi förr hade många och mindre krävande förtroendeuppdrag och mängder av lekmanpolitiker som gavs möjlighet att delta i det politiska arbetet. Man skulle nämligen också bli tvungen att stävja den starka normen om att bilda styren som håller ihop under mandatperioden, skapa regler som motverkar majoritetsmarkeringar och så vidare.

Att prioritera konkurrensdemokratin skulle innebära att vi istället anpassar den institutionella kartan efter verkligheten, eftersom konkurrensdemokratin i närmast all praktik redan kommit att bli den dominanta demokratimodellen i kommunerna. Men konkurrensdemokratin saknar idag formella institutioner som backar upp den och skänker den legitimitet och rättssäkerhet.

Enligt vårt förmenande är det alltså mer realistiskt att justera lagstiftningen så att samlingsstyret också formellt ersätts med konkurrensdemokratin som dominerande modell för kommunal demokrati. Sådana reformer skulle även ligga i

linje med förändrade ideal om hur medborgare och politiker anser att demokratin bör fungera.

När det gäller deltagardemokrati och marknadsstyre ser vi ingen annan realistisk väg än att dessa demokratimodeller bör ses som potentiella komplement till valdemokratin. För att undvika kollisioner bör praktiker som bygger på dessa modeller ta sig uttryck på sätt som inte direkt är i konflikt med de beslut som valdemokratin institutioner fattar. För oss handlar det därför inte om ett val mellan valdemokrati och dessa modeller. Det handlar snarare om hur omfattande de kompletterande inslagen av deltagardemokrati och marknadsstyre kan och bör vara.

En andra slutsats som genomsyrat rapportens kapitel är den stora betydelse som heterogeniteten i kommunsektorn har. Demokratipraktiker som på vissa håll fungerar väl kan på andra håll ha sämre förutsättningar att lyckas. Det är inte säkert att de lösningar som vi ser framför oss skulle fungera lika väl överallt. Vissa praktiker kan blomma ut i det lilla sammanhanget där människor är nära varandra och har nära till beslutsfattare, andra kräver administrativ kapacitet och ekonomiska resurser som mindre kommuner saknar. Därutöver kräver marknadsstyre förutsättningar i form av en välfungerande marknad. Detta är svårt att realisera på många platser.

En tredje slutsats, som följer av våra historiska tillbakablickar, är att det ofta kan vara svårt att förändra politikens spelregler. Detta torde i synnerhet gälla om många aktörer har starka incitament att slå vakt om *status quo*. Rädslan att förlora de positioner man besitter kan ofta vara större än förhoppningen om att dra fördel av de vinster som förnyelse skulle kunna innebära.

Som forskare är det lätt att sitta på kammaren och tänka ut reformer som i ett svep skulle revolutionera den lokala demokratin. Det är frestande att med utgångspunkt i ett blankt blad föreslå fundamentalt nya institutioner och demokratiska praktiker. Radikala förslag av det slaget kan förvisso ha ett värde. Det är viktigt att presentera alternativa verkligheter att spegla den existerande situationen mot. Men är man intresserad av att åstadkomma verklig förändring är det, tror vi, en mindre fruktbar strategi. Omvälvande förslag löper risken att skapa låsningar och hamna i byrålådan. För oss är en rimligare väg framåt att föreslå små och stegvisa förändringar i önskad riktning, med förhoppningen att systemets legitimitet kan bibehållas hos de aktörer som idag befolkar det.

INSTITUTIONALISERA OCH STÄRK KONKURRENDEMOKRATIN

Hur kan svenska kommuner lämna samlingsstyret bakom sig och övergå till att också i en mer formell mening bli en renodlad konkurrensdemokrati? Skulle ett sådant system designas från grunden skulle den svenska nationella demokratin kunna

vara en förebild: den lokala folkvalda församlingen – fullmäktige – röstar efter ett val fram en lokal »statsminister« (förlagsvis benämnd borgmästare). I sin tur bildar borgmästaren en lokal regering bestående av ett eller flera partier som har fullmäktiges stöd.

En något mindre långtgående reform, som också föreslagits i flera statliga utredningar, skulle vara att på frivillig grund och på försök göra det möjligt för kommunerna att utse kommunstyrelsens ledamöter enbart från partierna i den politiska majoriteten. Men inte heller denna frivilliga och tämligen moderata lösning har gått att realisera. Motståndet har varit utbrett bland kommunpolitiker i alla partier och regeringen har upprepade gånger avstyrat sådana förslag.

Vår tolkning, som alls inte är ny (se t.ex. Bergman 1999), är att det största hindret mot en sådan reform är rädslan för att oppositionspartier kraftigt försvagas om de förlorar sina platser i kommunstyrelsen (och därigenom tappar den insyn i beslutsprocesser som dessa positioner ger). En reform i denna riktning kräver därför lösningar som säkrar möjligheterna för en kraftfull opposition i kommunerna. Att ha en stark och aktiv opposition är naturligtvis mycket önskvärt också ur ett konkurrensdemokratiskt perspektiv. Som Robert Dahl (1966) konstaterar är just en aktiv och stark opposition en för demokratin avgörande faktor för löpande granskning och ansvarsutkrävande av ett politiskt styre.

I stället för att införa en kommunal regering eller en styrelse med enbart ledamöter från majoriteten föreslår vi därför i ett första skede följande reformer:⁴²

1. Tydliggör i början av mandatperioden, genom ett beslut i fullmäktige, vilken majoritet (eller minoritet) som ska styra kommunen. Det skulle till exempel kunna ske genom ett separat val av kommunstyrelsens ordförande som motsvarar statsministeromröstningen i riksdagen.
2. Slå fast majoritetsmarkeringarna i kommunallagen, det vill säga gör det obligatoriskt att alla ordförande och förste vice ordförande i beredande och exekutiva organ måste tillhöra styret.
3. Lagfäst att ordföranden i den kommunala revisionen ska tillhöra ett oppositionsparti.
4. Lagfäst att partierna i det styre fullmäktige tillsätter alltid ska ha en majoritet av platserna i beredande och exekutiva organ, även i de fall styret bygger på en minoritet i fullmäktige.
5. Inför möjlighet till ett så kallat konstruktivt misstroendevotum mot kommunstyrelsens ordförande, där styren som förlorar fullmäktiges förtroende måste

42. Liknande preciseringar, men inte alla, återfinns också i SOU 2012:30.

avgå. Ett konstruktivt misstroendevotum kan endast godkännas när en alternativ kommunstyrelseordförande och ett nytt styre står redo att ta över styret av kommunen.

6. Tydliggör att exekutiva organ styrs genom majoritetsbeslut och att styret (i normalläget) alltid står bakom de beslut som fattas. Granskning och kritik mot fattade majoritetsbeslut ska riktas mot den majoritet som fattat beslutet – inte mot styrelsen eller nämnden som kollektiv.
7. Gör det möjligt för partier att under pågående mandatperiod byta ut sina företrädare i beredande och exekutiva organ om de lämnar eller utesluts från partiet.
8. Inför en tydligare maktindelning genom att ledamöter i kommunstyrelsen har yttrande- och förslagsrätt i fullmäktige, men att en ersättare går in på deras plats (om de är valda fullmäktigeledamöter) så länge de har uppdrag i styrelsen.
9. Stärk det administrativa stödet till de förtroendevalda, både i styret och oppositionen. Inför ett krav om att minst ett arvoderat oppositionsråd ska finnas i alla kommuner. Garantera oppositionspartierna administrativt stöd och utredningsresurser från tjänstemannaorganisationen för att kompensera för det kunskapsövertag majoriteten får vid införande av majoritetsstyre. Stärk även det administrativa stödet för revisionen liksom dess resurser i övrigt. Vi är fullt medvetna om att dessa förslag kräver att större ekonomiska resurser anslås till politiken, men vi menar att demokrati måste få kosta.
10. Tillgängliggör alla underlagshandlingar i god tid till alla ledamöter i styrelse och nämnder. Detta för att ytterligare stärka förutsättningarna för en aktiv oppositionspolitik.

Dessa förslag skulle, såvitt vi uppfattar läget, inte innebära några dramatiska förändringar jämfört med hur det vardagliga politiska arbetet fungerar i dagens kommuner. Upplägget innebär i praktiken att konkurrensdemokrati och parlamentarism införs inom ramen för nuvarande organisation. Inga nya institutioner krävs. Oppositionspartiernas ställning försvagas inte – de ges *stärkt* stöd och insyn jämfört med idag. Det finns en risk med att partierna i styret dröjer med att informera partierna i oppositionen om vad som är på gång. Vi efterlyser därför arbetssätt som ger oppositionen möjlighet att i god tid få tillgång till relevant underlag för att kunna förbereda sig inför att beslutsärenden som ska upp i fullmäktige, inte minst för att kunna starta en debatt i media.

Reformerna innebär ett förtydligande av vem som styr och var ansvaret ligger, och att fullmäktiges möjlighet att kontrollera styret stärks. Förändringarna understryker att ledamöter i exekutiva organ sitter där endast med fullmäktiges (och sina partiers) förtroende. Genom att göra misstroendeinstitutet konstruktivt, sätts samtidigt press på politikerna att inte använda detta vapen om det inte finns några realistiska alternativ till styret. En möjlighet redan idag är att utlysa extraval om det visar sig omöjligt att formera ett styre, men något extraval har hittills aldrig utlysts. Troligen beror det på att det skulle bli mycket ansträngande och dyrt för kommunen. Modellen med ett konstruktivt misstroendevotum skulle inte i sig tvinga fram några oönskade extraval, även om de finns som en sista utväg.

För att ett styre ska kunna styra effektivt krävs att de kontrollerar en majoritet i styrelse och nämnder och därmed har goda förutsättningar att få igenom sin vilja där. När styret utgörs av en majoritetskoalition sker det automatiskt. Men nyheten i vårt förslag är att även styrande *minoriteter* garanteras en majoritet av ledamöterna i styrelse och nämnder (50 procent av platserna +1) medan oppositionspartierna i detta fall blir något underrepresenterade. Partierna ges med denna modell dessutom ökade incitament att faktiskt ingå i styren och ta ett helhetsansvar, snarare än att stå utanför och ömsom tolerera, ömsom rösta ned minoritetsstyrens förslag.

Detta är grundläggande förslag som vi tror skulle fungera i alla kommuner. Om de upplevs som alltför långtgående och svårtuggade, bör det åtminstone ges möjlighet att genomföra dem frivilligt inom ramen för så kallade frikommunförsök. Under det senaste decenniet har flera utredningar – exempelvis Kommunutredningen och Tillitsdelegationen – föreslagit att sådan försöksverksamhet ska inledas. I skrivande stund utreds frågan (dir 2021:110). Denna utredning har bland annat till uppdrag att samla in idéer och uppslag till reformer som skulle kunna bli föremål för försöksverksamhet i kommuner och regioner. Vi anser att förslaget om kommunal parlamentarism borde kunna bli en sådan idé som utredaren gör till föremål för försöksverksamhet. Även det äldre förslaget, att låta hela kommunstyrelsen utses av den politiska majoriteten, skulle kunna vara en frivillig möjlighet. Men då krävs också att de förstärkningar av oppositionens ställning som föreslagits ovan först genomförs.

INTEGRERA OCH BALANSERA

DELTAGARDEMOKRATI OCH MARKNADSSTYRE

Deltagardemokrati och marknadsstyre har sina inneboende styrkor och svagheter. Dessa kan värderas olika beroende på vilka demokratiideal som sätts främst. Aktiva, intresserade och kunniga medborgare som skänker samhällsdebatten liv och ger konstruktiv input i den politiska processen är värdefullt för demokratin, inte bara ur en deltagardemokratisk synvin-

kel. När medborgare får möjlighet att välja – och välja bort – servicegivare genom kundval ökar sannolikheten för att den kommunala serviceproduktionen anpassas och att den kommunala verksamheten blir mer legitim hos de medborgare som den är till för. En liknande effekt kan uppnås om välfungerande medborgarråd som företräder målgrupper för kommunal service kan ge input i de kommunala beslutsprocesserna.

Men både deltagardemokrati och kundval löper risken att gynna resursstarka medborgare och öka ojämlikheten. Enskilda engagerade medborgares inspel och kundernas aktiva val riskerar att medföra prioriteringar som sätter valdemokratins mekanismer ur spel, då de undergräver den politiska majoritetens möjlighet att få igenom sin föredragna politik. Förutsättningarna att bedriva båda dessa praktiker hänger också samman med kommunens befolkningsmässiga förhållanden. Flera av deltagardemokratins praktiker har större möjlighet att nå framgång i befolkningsmässigt mindre kommuner. Omvänt är kundvalssystem enklare att förverkliga i tätbefolkade områden.

När kommunerna tillämpar marknadsstyre genom att lägga ut verksamheter till privata utförare på entreprenad är det deras eget ansvar att följa upp om utföraren följer det avtal som slutits. Långtifrån alla kommuner, i synnerhet de mindre, har den administrativa kapacitet som behövs för att göra detta på ett tillfredsställande sätt. Därför anser vi att det för deltagardemokrati och marknadsstyre är olyckligt att ha nationella, tvingande regler. Eftersom synen på marknadsstyre och kundval därtill är avhängigt ideologiska positioner, är det särskilt lämpligt att sådana system avgörs av den lokala politiska opinionen.

Vår viktigaste slutsats när det rör deltagardemokrati och marknadsstyre är att demokratipraktiker kopplade till dessa bör utformas som komplement till den konkurrensdemokratiska valdemokratien. De får inte direkt kollidera med den. I slutänden bör självstyrelsen få råda; den rimligaste lösningen är att kommunerna lokalt, och i demokratisk ordning, avgör hur dessa avvägningar ska göras. Vi föreslår därför:

1. Gör det möjligt för kommuner att själva avgöra i vilken grad kundvalssystem och deltagardemokratiska praktiker ska införas. Staten bör inte kommandera eller reglera detta. En variation av sådana arbetssätt kan leda till lärande genom erfarenhetsutbyte.
2. Kommuner bör alltid avstå från att initiera deltagardemokratiska praktiker där de inte öppnar för att lyssna på och ta hänsyn till de resultat som praktikerna ger upphov till.

3. Gör det möjligt för en enkel majoritet i fullmäktige att säga nej till att genomföra folkomröstning efter folkinitiativ. Folkomröstningar bör fortsatt vara rådgivande och enbart genomföras om de godkänns av fullmäktige. Vi uppmanar även fullmäktige att i förväg tydligt informera om under vilka förutsättningar som de avser att följa omröstningens utslag, exempelvis ifall valdeltagandet når över 50 procent.
4. I kommuner där kundvalssystem förekommer bör regelverk anpassas så att medborgarna får så stor kunskap om de valbara alternativen som över huvud taget är möjligt. Offentlighet och insyn, snarare än företagssekretess, måste vara regeln. Kommunernas kapacitet att kontrollera hur privata utförare uppfyller sina avtal måste säkerställas. Kommuner som saknar sådan kapacitet bör överväga att alls inte införa kundvalssystem.

Som i alla sammanhang när reformer genomförs är det viktigt att de följs upp och utvärderas. Oberoende forskare bör i nationella forskningsprogram ges möjlighet att följa förändringsprocesser över tid för att säkerställa att så mycket som möjligt blir klarlagt om hur olika demokratipraktiker fungerar i kommunerna. Detta underlättas i allra högsta grad om forskare får vara med redan när försöksverksamhet utformas. Även internationella jämförelser är önskvärda.

Några kvarstående nyckelfrågor

Avsikten med de ovan nämnda förslagen är att renodla det kommunala demokratiarbetet, och på så vis minska risken för olyckliga krockar mellan demokratilogiker. Förslagen stärker dessutom förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Transparens, rättssäkerhet och stärkt ansvarsutkrävande har varit ledstjärnor när vi mejslat fram dessa förslag – utöver respekten för kommunernas självstyre, deras egna avvägningar och deras varierande förutsättningar. Men även om alla dessa konkreta förslag genomförs, kvarstår en rad ytterligare utmaningar som har ringats in i rapporten. Nedan diskuterar vi några av dessa nyckelfrågor som vi finner särskilt angelägna att kommentera. Här lägger vi dock inga konkreta reformförslag. Huvudsyftet med detta avslutande avsnitt är istället att försöka stimulera till nytänkande och reflektion kring dessa frågor.

SKILDA KONTRA GEMENSAMMA VALDAGAR

En viktig fråga är *när* kommunvalen ska genomföras. Om konkurrensdemokratiska praktiker institutionaliseras och vinner legitimitet, kan man överväga ytterligare steg. Ett sådant

vore att ännu en gång på allvar ta upp frågan om skilda valdagar. Att skilja kommunval från riksdagsval skulle sannolikt förbättra förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Dessvärre kommer skilda valdagar också med en ganska säker kostnad: lägre valdeltagande. Att genomföra valrörelser vartannat år (utöver EU-valrörelser) kan även bli prövande för de lokala partiorganisationerna. Vi väljer att inte ta ställning i denna fråga. Med det sagt anser vi att reformen är väl värd att seriöst överväga. Det är trots allt över 20 år sedan frågan dryftades av utredningsväsendet och var seriöst föremål för offentlig debatt. Mycket har hänt sedan dess. Vi anser därför att regeringen bör tillsätta en ny utredning som behandlar skilda valdagar.

PARTIERNAS ANSVAR FÖR DE EGNA PROBLEMEN

En utmaning som inte är specifikt kommunal till sin karaktär, men som har stora återverkningar på den lokala demokratin, rör partiernas rekryteringskris. Att partier har dränerats på medlemmar, och har svårt att uppamma entusiasm hos medborgare att ställa upp som kandidater, sägs ofta bero på att nya generationer skyr organiserat partiengagemang. De anses ha blivit mer auktoritetskritiska och mindre benägna att sluta upp bakom ideologiska helhetspaket.

Detta är *en* del av förklaringen. Men som vi indikerade i kapitel 6 finns skäl att tro att partierna själva kan ha bidragit till den uppstådda situationen. Enligt enkätundersökningar ligger medborgarnas uppdragsvillighet stabilt på en ganska hög nivå sett över en längre tidsperiod. Sannolikt finns ett inte oansenligt antal uppdragsvilliga personer vars engagemang skulle kunna aktiveras med hjälp av större ansträngningar i form av uppsökande verksamhet. Sådana ansträngningar skulle med fördel kunna riktas mot underrepresenterade grupper, såsom kvinnor, utrikes födda och yngre.

En annan aspekt där partierna riskerar att binda ris för egen rygg är det ökade inslaget av deltagardemokratiska praktiker som rullat på sedan 1990-talet (jfr Montin 1998). Att, som fallet varit i kommunsektorn, idogt arbeta för att skapa alternativa vägar in i politiken – vid sidan om de politiska partierna – kan riskera att minska medborgarnas incitament att söka sig till partierna. Paletten av deltagardemokratiska kanaler gör det möjligt för medborgarna att föra fram sina uppfattningar snabbt och dessutom utan mödosamt argumenterande för sina ståndpunkter på utdragna partimöten. Istället för att sänka trösklarna för partimedlemskap skulle därför de senaste tre decenniernas introduktion av deltagardemokratiska verktyg ha kunnat minska sannolikheten för att medborgare söker sig till partierna. I ett pessimistiskt scenario skulle de till och med kunna förvärra partiernas rekryteringsproblem, utan att för den skull (om vi får tro Gilljam och Jodals [2005] resultat) lösa de problem de var tänkta att lösa från början – att skapa mer aktiva och tillitsfulla medborgare.

HOT, HAT, VÅLD OCH TRAKASSERIER

I kapitel 6 presenterade vi statistik som visade att förtroendevalda, sedan Brottsförebyggande rådet för tio år sedan började mäta saken, i stor utsträckning utsätts för hot, hat, våld och trakasserier. Att förtroendevalda hamnar i skottgluggen för medborgares missnöje på detta sätt är djupt olyckligt. De ska vara beredda på att ta emot och besvara kritik, men de ska naturligtvis inte behöva oroa sig för sin egen och sin familjs säkerhet. Hot, hat, våld och trakasserier riskerar att undergräva demokratin på många sätt, framför allt genom att göra det tuffare att rekrytera och behålla politiker. Men det skadar också demokratin om det gör att politiker avhåller sig från att uttrycka vissa åsikter eller lägga fram en viss typ av förslag om dessa riskerar att väcka missnöje hos vissa grupper.

Lagstiftarens initiativ, att från och med 1 januari 2020 skärpa straffen för dem som hotar och trakasserar förtroendevalda, finner vi vällovligt. Det finns ett signalvärde i att lagstiftningen bygger in ett särskilt skydd för demokratins trotjänare. Även om kommunpolitiker inte är anställda har kommunerna själva också en viktig roll att spela när det kommer till att förebygga denna problematik och ha beredskap för att fånga upp fall av hot, hat, våld och trakasserier.

Studier genomförda av SKR (t.ex. SKR 2020) har emellertid funnit att inte alla kommuner tar det förebyggande arbetet på det allvar som det förtjänar. Också drabbade politiker kan själva spela en roll här genom att alltid anmäla och rapportera vad de utsatts för. Politikernas trygghetsundersökningar tyder på att detta sannolikt sker lite för sällan. Vi har ingen originell hållning i frågan, utan uppmanar helt enkelt kommunerna att hålla sig à jour med SKR:s kunskapsspridning och utbildning av förtroendevalda i frågan för att förebygga och motverka hot, hat, våld och trakasserier mot förtroendevalda. Det är också allas vårt ansvar att upprätthålla ett respektfullt demokratiskt debattklimat, stödja alla förtroendevalda som angrips och återkommande erkänna den viktiga samhällsbärande roll som kommunpolitikerna har. Det gäller journalister, samhällsdebattörer, forskare och, inte minst, politiker själva.

HUR UNDVIKA TJÄNSTEMANNASTYREN UTAN ATT POLITISERA FÖRVALTNINGEN?

I kapitel 8 uppmärksammade vi att kommunallagens bristande reglering av förhållandet mellan politik och förvaltning öppnar för stora variationer mellan kommuner. På vissa håll kan kulturen gravitera mot tjänstemannastyren där de förtroendevalda hamnar i baksätet, på andra håll mot politiserade förvaltningar där tjänstemäns lojalitet mot politisk ledning premieras, i värsta fall på opartiskhetens och rättssäkerhetens bekostnad.

Något gnager med en sådan institutionell ordning. Det är en ordning som också innebär att politiker i vissa fall *måste*

fatta beslut som berör principiell myndighetsutövning mot enskilda, men i andra fall *kan* delegera politiska beslut av allmängiltig och tydlig politisk beskaffenhet till tjänstemän. Utredaren bakom *En kommunallag för framtiden* (SOU 2015:24) var medveten om allt detta. Men det slutgiltiga förslaget för att komma till rätta med delar av dessa problem – att införa en obligatorisk instruktion som innefattade en överenskomst mellan politisk ledning och kommundirektören – tycks mest ha blivit ett slag i luften.

Vi är förstas inte omedvetna om frågans inneboende komplexitet. Trots att de kommunjurister, tjänstemän och politiker vi talat med under författandet av denna rapport delar vår problembeskrivning, har alla haft svårt att formulera alternativ till nuvarande ordning. Pressade på frågan understryks vikten av förtroendefulla dialoger mellan politisk ledning och de högre tjänstemännen. Några har också pratat om vikten av att hålla formella instruktioner och beslutsordningar vid liv, att politiker och tjänstemän vårdar och respekterar dessa samt regelbundet diskuterar hur ändamålsenliga de är.

Den idé vi nu lyfter fram ska ses som ett tankeexperiment, ett verktyg för att utmana invanda föreställningar. Det ska *inte* läsas som ett skarpt förslag. Det är en idé som presenteras i syfte att få i gång nytänkande och kreativa samtal om hur politik och förvaltning bör förhålla sig till varandra. Tankeexperimentet går ut på att i kommunallagen införa ett krav på att ha »kommunala verk« som samtliga kommunanställda lyder under. Dessa verk, tänker vi oss, ges ansvar för ett eller flera sektorsområden, av typen utbildning, vård och omsorg, plan- och byggfrågor etcetera. Alla verk leds av en förvaltningschef. Denna förvaltningschef utses av kommunstyrelsen eller annan nämnd, utifrån vad varje kommun anser vara lämpligt. Vad som idag är nämndernas huvuduppgift, att svara för »förvaltning, beredning och verkställighet«, överförs till de kommunala verken. Verken får i uppgift att besluta i alla förvaltningsärenden utifrån de policyer och riktlinjer som kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller överordnad nämnd har beslutat för respektive verksamhet. Verken svarar också för att bereda ärenden till den eller de nämnder de lyder under.

I speciallagstiftning läggs, som en grundläggande utgångspunkt, ansvaret att besluta i ärenden på verken – detta gäller i synnerhet alla ärenden som rör enskilda individer. Men det måste naturligtvis göras en uppdelning där förvaltningsbeslut som är mer politiska till sin karaktär, till exempel detaljplaner, ligger kvar på den politiska nivån. Från en sådan generell och principiell utgångspunkt är det sedan upp till varje kommun att lokalt bestämma vilka beslut som ska anses vara så politiskt pregnanta att de bör avgöras av nämnden. Den kommunala självstyrelsen får alltså ge utrymme åt den här sortens lokala variationer, och med tiden kan erfarenhetsutbyte och forskning tydliggöra hur väl olika förhållningssätt fungerar.

Poängen med detta är att framför allt vissa mindre kommuner skulle – om de så vill – kunna besluta i så kallade »cykelställsfrågor« i sin nämnd, medan större kommuner kan låta beslutsfattandet ligga kvar på tjänstemannanivån. Istället för att som idag ha en delegationsordning, klargörs vilka beslut som ska fattas på politisk nivå. De beslut som ligger på verken kan överklagas. Det är förvaltningschefen som har revisionsansvaret. Nämnden kan inte lägga sig i ett enskilt beslut om de inte förbehållit sig rätten till det. De kommunala verken leds av en förvaltningschef som kommunstyrelsen eller nämnden kan byta ut. I övrigt är det varje förvaltningschef som inom sitt område rekryterar och beslutar om anställningar.

Denna ordning skapar en tydligare gränsdragning mellan politik och förvaltning än vad fallet är idag, liknande den som idag finns i staten mellan regeringen och myndigheterna. Även om man politiskt fortfarande kan välja att ta över flera detaljbeslut, tvingas man i varje kommun ta ställning till vilka beslut man anser vara av sådan art att det verkligen finns ett behov av politiska beslut. Genom att politiken inte kan lägga sig i organisations- och personalfrågor i de kommunala verken, skapas även ett armlängds avstånd mellan politik och förvaltning. Därpå minskar risken för politisering ytterligare.

Vi vill kraftfullt understryka att tankeexperimentet om kommunala verk *inte* är tänkt att minska politikens inflytande på förvaltningens bekostnad. Som vi redan föreslagit ovan är det nödvändigt att de förtroendevaldas ställning och administrativa stöd stärks, bland annat för att de ska kunna ha en oberoende ställning i förhållande till den lokala förvaltningen. Poängen med verken är istället att rätt fråga ska ligga på rätt bord, och i samma utsträckning som reformen skulle flytta vissa typer av förvaltningsbeslut till tjänstemannanivå för att säkra lagenlighet och rättssäkerhet, är förhoppningen att politiska prioriteringsbeslut som idag ofta avgörs i förvaltningen flyttas till de politiska arenor där de hör hemma.

Vi menar att det är angeläget att komma åt de problem och dilemman som uppmärksammades i kapitel 8. Vi inser att förslaget om kommunala verk på många håll kommer att dömas ut som för radikalt och därtill ogenomförbart. Men som utgångspunkt för konstruktiva samtal om gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän tror vi att tankeexperimentet fungerar. Vi tänker oss att förslaget kan användas i regelbundet återkommande politiker- och tjänstemannautbildningar. Sådana internutbildningar bör med fördel också ta upp grundläggande perspektiv på förhållandet mellan politik och förvaltning, för- och nackdelar med politiker- och expertskolan (som beskrevs i kapitel 8), värdet av oväldiga förvaltningsapparater samt tjänstemännens grundlagsfästa rätt till meddelarfrihet och meddelarskydd. Och i en sådan utbildning bör även ledande politiker och tjänstemän ges en grundläggande utbildning i hur den lokala demokratin är tänkt att fungera

för att gemensamt kunna reflektera över hur relationen mellan politik och förvaltning kan organiseras för att bäst bidra till att den lokala folkviljan kan förverkligas.

ÖKNING AV KOMMUNALA BOLAG OCH MELLANKOMMUNAL SAMVERKAN KRÄVER UPPSIKT

I strävan efter att effektivisera verksamheten har kommuner runt om i världen blivit allt piggare på att skapa kommunala bolag och engagera sig i mellankommunala samarbeten. Mycket riktigt har vi även i Sverige sett en hastig ökning av både kommunalt ägda aktiebolag och mellankommunal samverkan, vilket uppmärksammades i kapitel 7. Utvecklingen är inte obegriplig. En internationell forskningsöversikt har funnit att kommunala bolag är något mer kostnadseffektiva än traditionell förvaltning (Voorn m.fl. 2017) och svenska kommundirektörer anser att samverkan underlättar rekrytering av expertis och stärker verksamhetens kvalitet (Erlingsson & Folkesson 2022).

Samtidigt finns demokratiproblem associerade med båda dessa sätt att organisera kommunal verksamhet. Genom att man lyfter ut verksamheterna från kommunernas traditionella styr- och delegeringskedjor, riskerar både bolag och mellankommunal samverkan att försvåra politisk styrning och granskning. Båda riskerar också att fördunkla och därmed försvåra ansvarsutkrävandet.

Ur ett demokratiskt perspektiv känner vi viss oro över utvecklingen i kommunsektorn som i allt högre grad utgör lapptäcken av mellankommunala samverkansarrangemang och kommunalt ägda aktiebolag. Det är en utveckling att vara vaksam på och hålla under uppsikt. Vi ser dock inte framför oss hur det skulle vara möjligt eller ens önskvärt att på rättslig väg begränsa möjligheten att tillskapa dessa sätt att organisera kommunal verksamhet. Men det är oroande att vissa kommuner till synes oreflekterat väljer att bolagisera exempelvis sin äldreomsorg med det uttalade syftet att spara in några extra miljoner i lägre moms (*Dagens Samhälle* 2022). Kommunerna måste noggrant tänka igenom hur kvalitet i styrning, granskning, revision och ansvarsutkrävande säkerställs när man fattar beslut om att skapa nya kommunala bolag och ingå i nya samverkansarrangemang.

KOMMUNERNAS STORLEK OCH DEMOKRATIN

Vi har återkommande uppmärksammat att olika demokratiska arbetssätt fungerar på olika sätt beroende på hur stora eller hur urbana kommunerna är. Det går inte att komma ifrån att demokrati är intimt förknippat med kommunernas storlek (t.ex. McDonnell 2020; Dahl & Tuft 1973). Hur stora kommuner egentligen bör vara, och om sammanslagningsreformer bör genomföras, är en het fråga som diskuterats i såväl Sverige som i andra länder runt om i Europa.

I takt med att många kommuners folkmängd minskar, ökar oron för att de inte ska kunna bemanna sin förvaltning och klara av sina uppgifter i framtiden. Till det kommer att det är i små och krympande landsbygdkommuner som partier upplever störst rekryteringsproblem. Idag är dessutom många kommuner beroende av mellankommunala samarbeten, något som också brukar förknippas med en rad demokratiska problem, vilket uppmärksammades i kapitel 7. Härvid har frågan om en kommunsammanslaggningsreform letat sig högre upp på den politiska agendan.

Men även kommunsammanslagningar är förknippade med demokratiska problem – kommunmedborgare visar sig nästan alltid vara negativa till förändringar av etablerade kommungränser. Till det kommer att de flesta som har studerat demokratieffekter av kommunsammanslagningar funnit att demokratin påverkas negativt (för forskningsöversikt, se Tavares 2018). Långsiktigt krävs att de kommuner vi har är legitima gemenskaper i medborgarnas ögon. Många av de problem som platser med krympande befolkning på landsbygden dras med lär dessutom kvarstå även om kommunerna skulle slås samman.

Frågan om kommunstorlekens betydelse för demokratin är inte okomplicerad. Men oavsett vilken väg som väljs för kommunerna på detta område – sammanslagningar, intensifierat mellankommunalt samarbete, ökat statligt ansvar eller asymmetriska modeller – måste effekterna på den lokala demokratin noga övervägas. Att genomföra reformer som endast sätter verksamhetens effektivitet i centrum, och som dessutom är av en sådan karaktär att de kan underminera både självstyrelse och demokrati, är en olycklig väg att gå.

Kopplad till frågan om demografiska förändringar är även utvecklingen för landsortspressen. Runt om i landet finns »vita fläckar« i den lokala mediebevakningen, vilket kan innebära att kommunpolitiken på dessa platser i princip helt saknar journalistisk granskning. En väg att möta utmaningen är att styra om presstödet så att det särskilt inriktas mot just de vita fläckarna på mediekartan. Steg togs i denna riktning redan 2018 (prop. 2017/2018:154) då det beslutades om nya former av mediestöd som syftar till att stärka lokal journalistik i delar av landet som har begränsad mediebevakning. Att aktivt följa upp och arbeta med ett detta stöd torde kunna öka sannolikheten för att lokala politiska samtal och kritisk granskning kan upprätthållas i hela landet (jfr Truedson & Karlsson 2020; Konkurrensverket 2019).

Lokal demokrati förutsätter respekt för självstyrelsen

Vi har avhållit oss från att diskutera frågor om relationen mellan stat och kommun. En demokratiaspekt som därför heller inte berörts, då den är så intimt förknippad med kommunernas autonomi, rör kommunernas handlingskraft. SNS Demokratiråd 1995 (Rothstein m.fl. 1995) inkluderade *handlingskraft* – preciserat med indikatorerna resurser, beslutsförmåga och genomförande – som centralt kriterium för att bedöma demokratin i Sverige. Kommunernas handlingskraft, det vill säga deras förmåga att genomföra den politik som de demokratiska processerna lagt fast, är naturligtvis avgörande för att den lokala folkviljan ska förverkligas. Då krävs att kommunerna inte bara har resurser och administrativ kapacitet, det krävs även att de har verklig handlingsfrihet att ta itu med sina uppgifter.

En aspekt som vi härvid vill uppmärksamma är att statliga regleringar som kringskar kommunernas handlingsutrymme skapar problem ur handlingskraftperspektivet. För oss är det oroväckande att Statskontoret, som årligen följer upp statens styrning av kommunerna, funnit att den statliga detaljstyrningen av kommunsektorn ökat över tid. Till det kommer ett samtida debattklimat där självstyrelsens värden återkommande ifrågasätts, vilket illustrerades i introduktionskapitlet med ett antal exempel.

Det är förvisso både legitimt och nödvändigt att löpande diskutera och utvärdera på vilken politisk nivå som ansvaret för olika verksamheter ska ligga, liksom hur omfattande den statliga styrningen ska vara. Målsättningen om att åstadkomma likvärdig service i hela landet har ett starkt stöd hos befolkningen. Detta ställer krav på statliga interventioner. Men i sammanhanget är det värt att komma ihåg att servicevariation och bristande likvärdighet inte är unikt för verksamheter med kommunalt huvudmannaskap – erfarenheter visar att även statliga verksamheter kan brista i kvalitet och uppvisa regionala och lokala variationer i förmågan att ge likvärdig service.

Opinionen mot självstyrelsen gör att varningsklockor ringar. Förutom att självstyrelsen ger kommuner ett visst skydd mot en stark statsmakt, är den grundläggande teoretiska idén bakom självstyrelsen att den även på andra sätt stärker demokratin. Genom att ett avgränsat territorium – kommunen – ges ansvar att besluta om ett visst antal ansvarsområden, kan politiska beslut skraddarsys till invånarna. För det första gör detta att politiken bättre motsvarar kommunmedborgarnas efterfrågan (enligt devisen att Hoforsbor vet bäst vad Hofors behöver). Fler personer kan därmed få sina politiska krav och önskemål uppfyllda jämfört med en situation där staten fastslår hur det ska se ut i landets alla delar. För det andra gör självstyrelsen att 290 beslutscentrum, och inte bara en

enda centralmakt, fattar beslut om resursanvändningen, vilket torde minska risken för allomfattande missgrepp från det offentliga sida. Om staten rullar ut en illa genomtänkt reform över hela landet drabbas också hela riket, medan kommuner kan undvika att upprepa andra kommuners misstag. Gunnar Wetterberg (2000, s. 40) har sammanfattat fördelarna med ett sådant system genom att påpeka att självstyrelsen härmar en av marknadens viktigaste mekanismer:

Förnyelsen hänger inte längre på ett enda beslut. Förnyarna kan vara en eller ett par pionjärer, som går före alla andra och prövar en ny lösning. Går det bra så kommer de andra efter, en efter en och så flockvis, ända tills man successivt ställt om hela sektorn. Kommunerna blir varandras laboratorier.

Att kringskära självstyrelsen genom ökad statlig styrning innebär, ur det här perspektivet, att man också riskerar att kringskära demokratin. För en kommun som vill lösa komplexa samhällsproblem behövs en välutrustad verktygslåda, där olika förvaltningssektorer och professioner kan samverka. Hållbarhetsfrågor, integration, samhällsplanering, tillväxtpolitik och pandemihantering är alla exempel på områden där många olika lösningar behövs. Ju fler områden som förstatligas, eller regleras hårdare av staten, desto svårare blir det för kommunerna att ta sig an dessa utmaningar på ett strategiskt och mellan sektorsområden samordnat sätt, dessutom anpassat till kommunernas egna lokala förutsättningar.

Ett potentiellt allvarligt problem är att det kommunala självstyrets juridiska skydd är tämligen svagt i internationell jämförelse (jfr Ladner m.fl. 2019), ett sakförhållande som medfört att Sverige fått utstå kritik från Europarådet (Lidström & Madell 2018). Självstyrelsen är förvisso omnämnd i regeringsformens portalparagraf, och 2010 infördes ett nytt kapitel i regeringsformen om kommunernas roll. Men det finns inte någon allmänt accepterad definition av vad som menas med kommunal självstyrelse (Bull & Sterzel 2019). Grundlagens utformning ger till exempel riksdagsmajoriteten makt att utvidga och inskränka kommunernas befogenhetssfär efter sina egna behov och intressen, något som fått Olof Petersson (2001/2002) att skriva att den kommunala självstyrelsens gränser har gummibandets karaktär. I regeringsformen fastslås visserligen en proportionalitetsprincip, att en »inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den« (14 kap. 3 §). Men, som Thomas Bull och Fredrik Sterzel (2019, s. 313) konstaterar, innebär denna bör-formulering att riksdagen faktiskt *får* inskränka den kommunala självstyrelsen *mer än vad som är nödvändigt*.

En aspekt av detta, som alls inte fått något stort utrymme i debatten, är att också den lokala demokratins spelregler i huvudsak saknar skydd i grundlagen. I regeringsformen står

endast att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Vilka som ska få rösta, hur ofta valen ska äga rum, hur valresultaten ska omsättas i mandat samt en rad andra centrala aspekter regleras endast för riksdagsval. För kommunala val regleras sådana centrala aspekter i vallagen och kommunallagen. Detta gör att dessa för den lokala demokratin så fundamentala regler kan ändras av en enkel riksdagsmajoritet, utan att de röstberättigade i kommunerna fått ge sin mening till känna.

Förslag om en tydligare precisering av den kommunala självstyrelsen har tidigare kommit från olika håll. Exempelvis förordade SNS Demokratiråd 2004 ett tydligare grundlagsskydd för ansvarsfördelning mellan stat och kommun (Petersson m.fl. 2004, kapitel 3). Vår fasta mening är att kommunmedborgarnas demokratiska rättigheter bör ges samma skydd i grundlagen som deras rättigheter på nationell nivå, varför riksdagens möjligheter att inskränka självstyrelsen – och därmed spelreglerna för den lokala demokratin – bör begränsas. Ett minimum är att inskränkningar endast får göras när det är nödvändigt, och att nödvändigheten i varje fall borde prövas i särskild ordning till exempel av Lagrådet.

Idag ifrågasätts och attackerar demokratin från olika håll runt om i världen. Den som i det läget vill stå upp för de demokratiska värden som vår svenska författning bygger på bör därför vara vaksam och dra öronen åt sig när rop om förstatligande och detaljstyrning av kommunernas verksamhet höjs. Den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin är väl värda att värnas.

- AARS, J. (1998). *Rekruttering og personskifte i lokalpolitikken: En sammenligning av Finland og Norge*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.
- AARS, J. (2000). »Demotiverte og uansvarlige folevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter«, *Kommunal økonomi och politik* 4(4), 29–52.
- ABERBACH, J. D. & T. CHRISTENSEN (2005). »Citizens and Consumers«, *Public Management Review* 7(2), 225–246.
- ACEMOGLU, D., J. A. ROBINSON & S. JOHNSON (2004). »Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth«, NBER Working Paper nr 10481. National Bureau of Economic Research.
- ADENSKOG, M. (2018). *Democratic Innovations in Political Systems: Towards a Systemic Approach*. Örebro: Örebro Studies in Political Science.
- AHLENIUS, I.-B. (2017). »Kommunerna behöver oberoende revision«. Debattinlägg. *Göteborgs-Posten* 21 februari.
- AHLENIUS, I.-B. (2022). »Svensk demokrati är vilda västern«. Krönika. *Svenska Dagbladet* 6 januari.
- AHRNE, G. & A. PAPAKOSTAS (2003). »Behövs medlemmarna?«, *Sociologisk forskning* 39(3), 3–10.
- AMCOFF, J. (2015). »Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet«, i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- AMNÅ, E. (2003). »Deltagardemokratin: önskvärd, nödvändig – men möjlig?«, i M. Gilljam & J. Hermansson (red.). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- AMNÅ, E. (2006). »Playing with Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy«, *Journal of European Public Policy* 13(4), 587–606.

- ANDERSEN, O. J. (2011). »Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in Organizing Inter-municipal Partnerships: Conflicting Aims?«, *Scandinavian Journal of Public Administration* 15(2), 25–46.
- ANDERSSON, D. & H. OSCARSSON (2018). »Väljare och valda är överens om demokratins spelregler«, i D. Karlsson (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- ANDERSSON, E. K., M. ABRAMSSON & B. MALMBERG (2021). »School Choice and Educational Attitudes: Spatial Uneven Neoliberalization in Sweden«, *Norwegian Journal of Geography* 75(3), 142–157.
- ANDERSSON, H. G. (1973). »Kommunalideologin«, i H. G. Andersson & G. Wallin (red.) *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- ANDERSSON, U. & J. MARTINSSON (2021). *Svenska trender 1986–2020*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- ANDRÉN, M. (2007). *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- ARNESEN S. & Y. PETERS (2017). »The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions«, *Comparative Political Studies* 51(7), 868–899.
- ARNSTEIN, S.R. (1969). »A Ladder of Citizen Participation«, *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216–224.
- ARONSSON, P. (2001). *Lokalt självstyre: Kulturarv som utmanar*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- AXELSSON, K., M. TILLMAR & E. WIHLBORG (2010). »Kundval: Dilemman i gränssnittet mellan privata och offentliga organisationer«, i T. Friberg & S. Thelander (red.) *Samtal pågår...: från forskare till politiker och tjänstemän i kommuner*. Norrköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- BACKLUND, A. (2020). *Isolating the Radical Right: Coalition Formation and Policy Adaptation in Sweden*. Huddinge: Södertörns högskola.
- BENDZ, A. (2011). »Att välja vård: Västsvenskarna och vårdvalet«, i L. Nilsson (red.) *Västsvensk demokrati i tid och rum*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- BENGTSSON, M. (2011). *Anteciperande förvaltning: Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- BENGTSSON, M. & D. KARLSSON (2012). *Demokratins svängrum: Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- BERG, L., G. Ó. ERLINGSSON & H. OSCARSSON (2019). »Rekordhög röstdelning«, i U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg & A. Bergström (red.) *Storm och stiltje*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

- BERG, L. & OSCARSSON, H. (red.) (2015). *20 år med personal*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- BERGH, A. (2019). »Faller tilliten, och beror det i så fall på att vi avskaffat värnplikten?«. Blogginlägg. Hämtad från: <https://bergh.postach.io/post/faller-tilliten-i-sverige-och-beror-det-i-sa-fall-pa-att-vi-avskaffat-varnplikten>.
- BERGH, A. & G. Ó. ERLINGSSON (2020). »Kommunala bolag – i vems intresse? Tre slutsatser om kommunpolitikernas syn på de kommunala bolagens styrelser och vad de bör representera«, *Nordisk Administrativt Tidskrift* 97(1), 1–16.
- BERGH, A., G. Ó. ERLINGSSON, A. GUSTAFSSON & E. WITTEBERG (2019). »Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability«, *Public Integrity* 21(3), 320–352.
- BERGMAN, T. (1999). »Varför införs inte kommunal parlamentarism?«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 102(2), 182–199.
- BERLIN, J. (2006). *Beställarstyrning av hälso- och sjukvård: Om människor, marginaler och miljoner*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- BHATTI, Y., J. O. DAHLGAARD, J. HEDEGAARD HANSEN & K. M. HANSEN (2014). *Kan man öge valgdeltagelsen? Analyse af mobiliseringsiltag ved kommunvalget 19. november 2013*. Köpenhamn: Københavns Universitet.
- BHATTI, Y., J. O. DAHLGAARD, J. HEDEGAARD HANSEN & K. M. HANSEN (2017). »How Voter Mobilization from Short Text Messages Travels within Households and Families: Evidence from Two Nationwide Field Experiments«, *Electoral Studies* 50, 39–49.
- BLIX, M. & H. JORDAHL (2021). *Privatizing Welfare Services*. Oxford: Oxford University Press.
- BLOM, A. (1994). *Kommunalt chefskap: En studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Stockholm: Dialogos.
- BLOM, A. (2019). »Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning«, i T. Bergström & N. Eklund (red.) *Ett annorlunda ledarskap: Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- BLOMQVIST, P. R. (2005). *Närvarons politik och det mång-etniska Sverige: Om att ta plats i demokratin*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- BLOMQVIST, P. & B. ROTHSTEIN (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- BOLIN, N. & A. BACKLUND (2021). »De politiska ungdomsförbundens medlemmar«, i MUCF (red.) *Fokus 21*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- BOLIN, N., K. KOSIARA-PEDERSEN & G. H. KRISTINSSON (2019). »Nordic Party Membership Trends«, i M. Demker, K. Heidar & K. Kosiara-Pedersen (red.) *Nordic Party Members: Linkage in Troubled Times*. Colchester: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- BOLIN, N., G. LIDÉN & J. NYHLÉN (2014). »Do Anti-immigration Parties Matter? The Case of the Sweden Democrats and Local Refugee Policy«, *Scandinavian Political Studies* 37(3), 323–343.
- BOVERKET (2021). »Medborgardialog«. Hämtad från: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/>.
- BOX, R. C., G. S. MARSHALL, B. J. REED & C. M. REED (2001). »New Public Management and Substantive Democracy«, *Public Management Review* 61(5), 608–619.
- BRINK, A. (2004). »The Break-Up of Municipalities: Voting Behavior in Local Referenda«, *Economics of Governance* 5, 119–135.
- BROMS, R. (2021a). »Boxholm Tea Party: Taxation and Voter Turnout in a Mature Democracy«, *Electoral Studies* 71, 102318.
- BROMS, R. (2021b). »Good Riddance to Bad Government? Institutional Performance Voting in Swedish Municipalities«, *Journal of Public Policy*. Publicerad online i väntan på tryck.
- BROTHÉN, M. & M. GILLJAM (2006). »Mellanvalsdemokrati«, i H. Bäck & M. Gilljam (red.) *Valets mekanismer*. Malmö: Liber.
- BRUNSSON, N. & S. A. JÖNSSON (1979). *Beslut och handling: Om politikernas inflytande på politiken*. Stockholm: Liber.
- BRÅ (2021). *Politikernas trygghetsundersökning 2021*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BUCH JENSEN, R. (2000). *Lokale partiorganisationer*. Odense: Syddansk universitet, Odense universitetsforlag.
- BULL, T. (1999). »Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige«, i L. Marcusson (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus Förlag.
- BULL, T & F. STERZEL (2019). *Regeringsformen – en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- BÄCK, HANNA (2003). *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- BÄCK, HENRY (1995). »Partikrisen, den nya politiken och den nya högern«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 98(1), 51–55.
- BÄCK, H. (1998). »Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen«, *Kommunal ekonomi och politik* 2(1), 29–44.
- BÄCK, H. (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.

- BÄCK, H. (2003). »Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government«, *Scandinavian Political Studies* 26(2), 93–123.
- BÄCK, H. (2005a). »The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement«, i M. Haus, H. Heinelt, & M. Stewart (red.) *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. London: Routledge.
- BÄCK, H. (2005b). »Borgmästarens makt«, *Kommunal ekonomi och politik* 9(1), 7–36.
- BÄCK, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- BÄCK, H. (2007). »Borgmästare och kommunregeringar«, i S. Siverbo, L. Andersson-Fel , D. Karlsson, & V. Nilsson (red.) *Demokratisk och effektiv styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- BÄCK, H. (2013). »Visst g r det ont n r partier spricka«. Blogginlägg. Hämtad från: <https://backbergslagen.blogspot.com/2013/03/visst-gor-det-ont-nar-partier-spricka.html>.
- BÄCK, H. (2018). *Kommunrevisorernas testamente*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- BÄCK, H. & F. JOHANSSON (2000). *Mellan samlingsregering och parlamentarism: Studier i genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms universitet, IKE.
- BÄCK, H., F. JOHANSSON, E. JONSSON & L. SAMUELSON (2001). *Stadsdelsnämnder i Stockholm: Demokrati och effektivitet*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- BÄCK, M. & T. MÖLLER (2003). *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- CHEF (2019). »Chefskarusellen i kommunerna«. Hämtad från: <https://chef.se/chefskarusellen-i-kommunerna/>.
- CORNELL, A., C. H. KNUTSEN & J. TEORELL (2020). »Bureaucracy and Growth«, *Comparative Political Studies* 53(14), 2246–2282.
- CORNELL, A. & V. LAPUENTE (2014). »Meritocratic Administration and Democratic Stability«, *Democratization* 21(7), 1286–1304.
- CREGÅRD, A. & R. SOLLI (2021). *Kommundirekt rsrollen i förändring – eller inte? Tendenser under 25  r i svenska kommuner*. Borås: Högskolan i Borås.
- CRISTALLER, W. (1933/1966). *Central Places in Southern Germany*. Englewood: Prentice Hall. (Engelsk översättning, originalet på tyska från 1933).
- DAGENS ARENA (2021). »Allt svårare hitta kommunpolitiker«. Hämtad från: <https://www.dagensarena.se/innehall/allt-svarare-hitta-kommunpolitiker/>.

- DAGENS SAMHÄLLE (2017). »Männen dominerar i kommunernas bolag«. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/mannen-dominerar-i-kommunernas-bolag/>.
- DAGENS SAMHÄLLE (2018). »Trend: allt färre statliga jobb i glesbygd«. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/arbetsvillkor/trend-allt-farre-statliga-jobb-i-glesbygd/>.
- DAGENS SAMHÄLLE (2019). »Så många kommunpolitiker lämnade i förtid«. Hämtad från: <https://via.tt.se/pressmeddelande/sa-manga-kommunpolitiker-lamnade-i-fortid?publisherId=307301&releaseId=3250518>.
- DAGENS SAMHÄLLE (2021a). »Tunga mansfästen: Här är kommunerna där en kvinna aldrig har styrt«. Hämtad från <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/tunga-mansfasten-har-ar-kommunerna-dar-en-kvinna-aldrig-styrt/>.
- DAGENS SAMHÄLLE (2021b). »Direktörskarusell i kommunerna: Vem vill sätta sig i en katapultstol?«. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/kompetensforsorjning/direktorskarusell-i-kommunerna-vem-vill-satta-sig-i-en-katapultstol/>.
- DAGENS SAMHÄLLE (2022) »Hård kritik mot upplägget: I grunden ren skatteplanering«. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/hard-kritik-mot-momsupplaget-i-grunden-ren-skatteplanering/>.
- DAHL, R. (red.) (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- DAHL, R. & E. TUFTE (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- DAHL, S. (2011). *Efter folkrörelsepartiet: Om aktivism och politiska kursomläggningar i tre svenska riksdagspartier*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- DAHLBERG, M. (2008). »Vem bestämmer i kommunerna?«, *Ekonomisk Debatt* 36(7), 3–4.
- DAHLBERG, M. & E. MÖRK (2006). »Public Employment and the Double Role of Bureaucrats«, *Public Choice* 126, 387–404.
- DAHLBERG, S. & R. ÅSBRINK (2010). »Därför fick vi inte granska partiernas extra valbidrag«. Debattartikel. *Dagens Nyheter* 3 oktober. Hämtad från: dn.se/debatt/darfor-fick-vi-inte-granska-partiernas-extra-valbidrag.
- DAHLSTRÖM, C. & V. LAPUENTE (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAHLSTRÖM, C. & M. TYRBERG (2016). »Politics, Institutions and Services in Swedish Municipalities, 1980–2015«. Dataset. Göteborg: Göteborgs universitet, The Quality of Government Institute.

- DAL BÓ, E., F. FINAN, O. FOLKE, T. PERSSON & J. RICKNE (2017). »Kompetens och klassbakgrund bland svenska politiker«, *Ekonomisk Debatt* 45(3), 5–17.
- DALTON, R., D. FARRELL & I. MCALLISTER (2011). *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- DANCYGIER, R. M., K.-O. LINDGREN, S. OSKARSSON & K. VERNBY (2015). »Why Are Immigrants Underrepresented in Politics? Evidence from Sweden«, *American Political Science Review* 109(4), 703–724.
- DANCYGIER, R., K.-O. LINDGREN, P. NYMAN & K. VERNBY (2021). »Candidate Supply Is Not a Barrier to Immigrant Representation: A Case-Control Study«, *American Journal of Political Science* 65(3), 683–698.
- DAVIDSSON, L. (2007). *Valsystem och representationseffekter: En jämförande studie av 25 länder*. Grundlagsutredningens rapport nr 1 (SOU 2007:4). Stockholm: Fritzes.
- DELAND, M. (2001). *The Social City: Middle-Way Approaches to Housing and Suburban Governmentality in Southern Stockholm 1900–1945*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- DEMSETZ, H. (1969). »Information and Efficiency: Another Viewpoint«, *The Journal of Law & Economics* 12(1), 1–22.
- DS 2005:58. *Förenklad hantering av medborgarförslag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- DIR 2021:110. Försöksverksamhet i kommuner och regioner.
- EASTON, D. (1979). *A Framework for Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- EKHOLM, A., K. JEBARI & D. MARKOVIC (2017). *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- EKSTRÖM VON ESSEN, U. (2003). *Folkhemmets kommun: Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm: Atlas.
- ELANDER, I. (1999). »Partnerskap och demokrati: Omaka par i nätverkspolitiken tid«, i *Globalisering* (SOU 1999:83). Stockholm: Fritzes.
- ERIKSSON, C. (1999). *Lokalt engagemang med platsideologisk bas: Exemplet lokala partier*. Örebro: Örebro universitet, Novemus.
- ERIKSSON, L. & K. VERNBY (2021). »Welcome to the Party? Ethnicity and the Interaction between Potential Activists and Party Gatekeepers«, *Journal of Politics* 83(4), 1861–1866
- ERLINGSSON, G. Ó. (2005). *Varför bildas nya partier: Om kollektivt handlande och partientreprenörer*. Lund: Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- ERLINGSSON, G. Ó. (2022). »A Stranger Thing? Sweden as the Upside Down of Multilevel Trust«, *Journal of Trust Research* 11(1), 22–41.

- ERLINGSSON, G. Ó., M. FOGELGREN & R. ÖHRVALL (2015). *Att ta plats i politiken: Om engagemang, aktivism och villkor i kommunpolitiken*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- ERLINGSSON, G. Ó. & A. FOLKESSON (2022). »Mellankommunal samverkan – är det värt det?«, opublicerat manuskript.
- ERLINGSSON, G. Ó., Z. ISAKSSON & B. PERSSON (2021a). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter?* Örebro: Kommuninvest.
- ERLINGSSON, G. Ó., K. LOXBO & R. ÖHRVALL (2012a). »Anti-immigrant Parties, Local Presence and Electoral Success«, *Local Government Studies* 38(6), 817–839.
- ERLINGSSON, G. Ó. & M. PERSSON (2013). »Ingen partikris, trots allt?«, i H. Oscarsson & A. Bergström (red.) *Mittfära och marginal*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- ERLINGSSON, G. Ó., M. PERSSON & R. ÖHRVALL (2012b). »Den motvilligt engagerade altruisten: Om partimedlemskap och partiaktivism«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 114(2), 185–205.
- ERLINGSSON, G. Ó. & A. THOMASSON (red.) (2020). *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- ERLINGSSON, G. Ó., E. WÅNGMAR & J. ÖDALEN (2011). »Kommunsammanläggningarna 1952–74: Hur blev de politiskt möjliga?«, *Offentlig förvaltning* 3–4, 3–36.
- ERLINGSSON, G. Ó. & J. WÄNSTRÖM (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- ERLINGSSON, G. Ó., J. ÖDALEN & E. WÅNGMAR (2012b). »How Coerced Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government«, *Urban Affairs Review* 57(5), 1226–1251.
- ERLINGSSON, G. Ó. & R. ÖHRVALL (2010). *Politikens villkor*. Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- ERLINGSSON, G. Ó. & R. ÖHRVALL (2017). *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- ERLINGSSON, G. Ó., R. ÖHRVALL, S. WALLMAN-LUNDÅSEN & A. ZERNE (2021c). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Norrköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- ESAIASSON, P., M. GILLJAM & M. PERSSON (2011). »Medborgarnas demokratiuppfattningar«, i S. Holmberg, L. Weibull & H. Oscarsson (red.) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.

- ESAIASSON, P., M. GILLJAM & D. KARLSSON (2013). »Sources of Elite Democratic Satisfaction. How Elected Representatives Evaluate Their Political System«, i S. Dahlberg, H. Oscarsson & L. Wängnerud (red.) *Stepping Stones. Research on Political Representation, Voting Behavior, and Quality of Government*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- EUROPEISK KONVENTION OM KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE STRASBOURG, 15.X.1985. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1985/11/so-198934/>.
- EYFÓRSSON, G. Þ. (2019). »Decision-making Efficiency, Accountability and Democracy in Inter-municipal Cooperation Arrangements: The Case of Iceland«, *Icelandic Review on Politics & Administration* 15(1), 21–38.
- FELTENIUS, D. (2004). *En pluralistisk maktordning? Om pensionsorganisationernas politiska inflytande*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- FELTENIUS, D. & J. WIDE (2015). »Deltagardemokrati eller affärsangelägenhet? Om kollektivt deltagande i en marknadsierad äldreomsorg«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(4), 587–615.
- FELTENIUS, D. & J. WIDE (2019). »Business as Usual? Civil Society Organizations in a Marketized Swedish Welfare State«, *Journal of Civil Society* 15(3), 230–248.
- FELTENIUS, D. & J. WIDE (2021). »Conservation or Disappearance? The Public Provider of Home Care Services in a System of Choice«, *Public Management Review*. Publicerad online i väntan på tryck.
- FINKEL, S. E. (1985). »Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis«, *American Journal of Political Science* 29(4), 891–914.
- FOLKE, O. T. PERSSON & J. RICKNE (2016). »The Primary Effect: Preference Votes and Political Promotions«, *American Political Science Review* 110(3), 559–578.
- FOLKESSON, A. (2017). »Mellankommunal samverkan: Den bortglömda kommunreformen«. Politologerna. Hämtad från: <https://politologerna.wordpress.com/2017/12/16/lucka-16-mellankommunal-samverkan-den-bortglomda-kommunreformen/>.
- FRIDOLFSSON, C. & G. GIDLUND (2002). *De lokala partier-na och den nya politiska kartan*. Örebro: Örebro universitet, Novemus.
- FRIEDRICH, C. J. (1940). »Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility«, i C. J. Friedrich & E. Mason (red.) *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*. Cambridge: Harvard University Press.

- GABRIEL, O. W. (2017). »Participation and Political Trust«, i T. W. G van der Meer & S. Zmerli (red.) *Handbook on Political Trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- GALLAGHER, M. & M. MARSH (red.) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- GAWTHROP, L. C. (1998). »The Human Side of Public Administration«, *PS: Political Science and Politics* 31(4), 763–769.
- GEISSEL, B. (2013). »Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations«, i B. Geissel & M. Joas (red.) *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Leverkusen: Bara Budrich Publishers.
- GIDLUND, G. (1989a). »Folkrorelsepartiet och den politiska styrelsen: SAP:s organisationsutveckling«, i K. Misgeld, K. Molin & K. Åmark (red.) *Socialdemokratins samhälle*. Stockholm: Tiden.
- GIDLUND, G. (2004). »Folkrorelsepartiet och kunskapssamhället«, i O. Ruin (red.) *Politikens ramar och aktörer: En vänbok till Ingvar Carlsson*. Stockholm: Hjalmarsson och Högberg förlag.
- GIDLUND, G. & T. MÖLLER (1999). *Demokratins trotjänare – Lokalt partiarbete förr och nu*. Demokratiutredningens forskarvolym X (SOU 1999:130). Stockholm: Fritzes.
- GIDLUND, J. (1983a). »Politiska partier«, i L. Strömberg & J. Westerståhl (red.) *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber.
- GIDLUND, J. (1983b). *Kommunal självstyrelse i förvaltning: Sammanfattning av forskningsresultat om kommundelningsreformen*. Stockholm: Liber.
- GIDLUND, J. (1989b). »Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet?«, i *Förtroendevald på 90-talet* (SOU 1989:108). Stockholm: Allmänna Förlaget.
- GILLJAM, M. (2003). »Deltagardemokrati med förhinder«, i M. Gilljam & J. Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- GILLJAM, M. (2006). »Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar«, i G. Blücher & G. Graninger (red.) *Planering med nya förutsättningar*. Linköping: Linköpings universitet.
- GILLJAM, M. & J. HERMANSSON (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- GILLJAM, M. & O. JODAL (2005). *Kommunala demokratiseringsningar: Vägen till en mer vital demokrati?* Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS.
- GILLJAM, M. & O. JODAL (2006). »Kommunala demokratiseringsningar – vägen till en mer vital demokrati?«, i P. Esaiasson & A. Westholm (red.) *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.

- GILLJAM, M. & D. KARLSSON (2012). »Tungan på vågen-partier i svenska kommuner«, i J. Björkman & B. Fjaestad (red.) *Tungan på vågen: Vågmästare och balanspartier*. Göteborg: Makadam förlag.
- GILLJAM, M. & D. KARLSSON (2015). »Ruling Majority and Opposition: How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives«, *Parliamentary Affairs* 68(3), 555–572.
- GILLJAM, M., D. KARLSSON & A. SUNDELL (2010a). *Politik på hemmaplan: Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- GILLJAM, M., D. KARLSSON & A. SUNDELL (2010b). »Representationsprinciper i riksdag och kommuner«, i M. Brothén & S. Holmberg (red.) *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- GILLJAM, M., M. PERSSON & KARLSSON, D. (2012). »Representatives' Attitudes Toward Citizen Protests in Sweden: The Impact of Ideology, Parliamentary Position, and Experiences«, *Legislative Studies Quarterly* 37(2), 251–268.
- GREEN-PEDERSEN, C. G. (2002). »New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses«, *Governance* 15(2), 271–294.
- GRÖNING, LOTTA (2015). »Riksdagspartierna har tagit timeout«. Krönika. *Expressen* 6 juli. Hämtad från: <https://www.expressen.se/kronikorer/lotta-groning/riksdagspartierna-har-tagit-timeout/>.
- GUSTAFSSON, A. (1996). *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- GUSTAFSSON, A. (2008). *Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- HAGEVI, M. (1999). *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin*. Göteborg: Göteborgs universitet, CEFOS.
- HAGLUND, A. (2021). *Fem förslag för utveckling av lekman-narevisionen i kommunala aktiebolag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- HALL, P. (2012). *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber.
- HANSON, R. (2018). »Deepening Distrust: Why Participatory Experiments are Not Always Good for Democracy«, *The Sociological Quarterly* 59(1), 145–167.
- HANSSON-PREUSLER, K. (1962). »Den kommunala fattigvården i arbete«, i S. U. Palme (red.) *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. Stockholm: Svenska Landskommuners Förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.

- HARALDSSON, M. & A. THOMASSON (2020). »Lekmannarevisorn: Trogen gäst på bolagsstämman?«, i G. Erlingsson & A. Thomasson (red.) *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- HAUSS, C. & D. RAYSIDE (1978). »The Development of New Parties in Western Democracies Since 1945«, i L. Maisel & J. Cooper (red.) *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills: Sage Publications.
- HELD, D. (1996). *Demokratimodeller: Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- HELLER SAHLGREN, G. & H. JORDAHL (2016). *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. Stockholm: SNS Förlag.
- HELLERSTEDT, L. (2019). »Allt glesare mellan statens kontor«. *Publikt* 22 augusti. Hämtad från: <https://www.publikt.se/nyhet/allt-glesare-mellan-statens-kontor-21522>.
- HERNES, H. M. (1987). *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- HERTTING, N. (2018) »Implementering: Perspektiv och mekanismer«, i C. Dahlström (red.) *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- HJERTQVIST, O. (2013). *Det politiska bidragsberoendet: Finansieringen av Sveriges politiska partier*. Stockholm: Timbro.
- HOLMBERG, S. (1999). *Representativ demokrati*. Demokratitredningens skrift nr 24 (SOU 1999:64). Stockholm: Fritzes.
- HOLMBERG, S. & L. WEIBULL (2019). »Den positiva valårseffekten finns även 2018«, i U. Andersson, B. Rönnerstrand, P. Öhberg & A. Bergström (red.) *Storm och stiltje*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- HOOD, C. (1991). »A Public Management for All Seasons«, *Public Administration* 69(1), 3–19.
- HÅKANSSON, A. (1995). »Kris för de svenska partierna?«, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 98(1), 45–51.
- HÅKANSSON, S. (2021). »Do Women Pay a Higher Price for Power? Gender Bias in Political Violence in Sweden«, *The Journal of Politics* 83(2), 515–531.
- HÄGER, B. (2014). »Lokalmidiernas kris utarmar vår demokrati«. Debattinlägg. *Expressen* 8 april.
- HÄGGROTH, S. (2005). *Staten och kommunerna*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.
- HÖÖK, J. (2020). »Delegation från kommunala nämnder«. Krönika. *JUNO* 11 februari. Hämtad från: <https://www.nj.se/nyheter/delegation-fran-kommunala-namnder>.
- INGLEHART, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

- JACOBSSON, K. (1999). »Den offentliga demokratisynen«, i *Demokrati och medborgarskap* (SOU 1999:77). Stockholm: Fritzes.
- JACOBSSON, B., J. PIERRE & G. SUNDSTRÖM (2019). *Granskningsambället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- JAGERS, S. & S. MATTI (2014). »Politikernas representation av medborgarnas miljöintresse«, i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus.
- JANSSON, J. (2015). »Tilliten tryter i landet Lagom«, Debattinlägg. *Dagens Samhälle* 16 november. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/demokrati/tilliten-tryter-i-landet-lagom/>.
- JARL, M. (2003). *En skola i demokrati. Föräldrarna, kommunerna och dialogen*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- JARL, M. & L. RÖNNBERG (2010). *Skolpolitik: Från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.
- JENDEL, L. & L. NORD (2019). *Ett stöd för demokratin: En studie av de politiska partiernas informationsinsatser inför de allmänna valen 2018*. Mittuniversitetet: Demicon.
- JOHANSSON, F. (2003). »Viljan att (för-) bli politiker«, L. Nilsson (red.) *Perspektiv på Västsverige*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- JOHANSSON, F. (2007). »Demokratin i små och stora kommuner: Ett medborgarperspektiv«, i F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. Norén Bretzer (red.) *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- JOHANSSON, F., D. KARLSSON, B. JOHANSSON & Y. NORÉN BRETZER (2007). *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- JOHANSSON, F., L. NILSSON & L. STRÖMBERG (2001). *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Stockholm: Liber.
- JOHANSSON, H., L. JOHANSSON & R. SCARAMUZZINO (2011). *Mellan deltagande och inflytande: En kartläggning av brukarråd i Skånes kommuner*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- JOHANSSON, J. (1993). »Kommunal parlamentarism – möjliga konsekvenser«, *Nordisk Administrativt Tidskrift* 74(2), 31–43.
- JOHANSSON, L. & S. SCHMIDT (1983). *Stabilitet, variation och förnyelse*. Lund: Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- JOHANSSON, M. (2018). *Av- och återsektorisering i svenska kommuner: Avsektorerade kommuners förändrade politiska organisation i ett longitudinellt perspektiv*. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

- JOHANSSON, S. (2008). »Uppdrag? Ja, tack! Ungdomars villighet att påta sig uppdrag på lokal nivå«, i S. Johansson & L. Nilsson (red.) *Regionen och flernivådemokratin*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet
- JOHANSSON, S. (2010). »Politiskt engagemang och deltagande«, i S. Johansson (red.) *Regional demokrati: Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet
- JOHANSSON, V., L. LINDGREN, & S. MONTIN (2018). *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- JONNERGÅRD, G. (1965). *Staten och kommunerna*. Södertälje: Svenska Landsbygdens Studieförbund.
- JORDAHL, H. & L. PERSSON (2021). »The End of a Trend: Retraction of Choice in Swedish Elderly Care«, *Journal of Economic Policy Reform* 24(2), 189–200.
- JORDAHL, H. & R. ÖHRVALL (2013). »Nationella reformer och lokala initiativ«, i H. Jordahl (red.) *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.
- JUNGAR, A.-C. (2020). *Det förstärkta folkinitiativet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- JUSEK OCH KOMMUNDIREKTÖRSFÖRENINGEN (2014). »Politiker och tjänstemän i medborgarnas tjänst«. Hämtad från: https://www.jusek.se/globalassets/pdf/rapporter/rapport_tjanstemannens_roll.pdf.
- JÖNSSON, S. & R. SOLLI (1995). »Ledning och organisation«, i S. Jönsson, S. Rubenowitz & J. Westerståhl (red.) *Decentraliserad kommun: Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.
- JÖNSSON, S., S. RUBENOWITZ & J. WESTERSTÅHL (red.) (1995). *Decentraliserad kommun: Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.
- KARLSSON, D. (2001). »Ny som förtroendevald i kommuner och landsting«, i *Att vara med på riktigt: Demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48). Stockholm: Fritzes.
- KARLSSON, D. (2003). *En chimär av endrätt: Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- KARLSSON, D. (2006). *Den svenske borgmästaren: Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- KARLSSON, D. (2013a). »The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils«, *Local Government Studies* 39(5), 681–702.
- KARLSSON, D. (2013b). »Who do the Local Councillors of Europe Represent?«, i B. Egner, D. Sweeting, & P.-J. Klok (red.) *Local Councillors in Europe*. Cham: Springer.

- KARLSSON, D. (2014). »Politikerna och den sociala representationen«, i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- KARLSSON, D. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen* (KOLFU 2017). Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- KARLSSON, D. (2018a). »Upplevd makt i riksdag och kommun«, i D. Karlsson (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- KARLSSON, D. (2018b). »Företrädarskap i riksdagen«, i D. Karlsson (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- KARLSSON, D. & M. GILLJAM (2014a). »Politiker till vänster och höger«, i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- KARLSSON, D. & M. GILLJAM (2014b). »Svenska politikers demokratisyn«, i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- KARLSSON, D. & M. GILLJAM (red.) (2014c). *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- KARLSSON, D. & M. GILLJAM (2015). »Den lokala demokratiens utmaningar«, i *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års demokratiutredning – delaktighet och jämlikt inflytande* (SOU 2015:96). Stockholm: Wolters Kluwer.
- KARLSSON, D. & M. GILLJAM (2016). »Cost-of-ruling in Local Elections: The Case of Sweden«, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 14(3), 695–714.
- KARLSSON, D. & S. MONTIN (2013). »Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy«, *Panorama – Insights into Asian and European Affairs* 2012(2), 125–136.
- KARLSSON, D. & L. NORDIN (2015). *Riksdagsundersökningen 2014*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- KARLSSON, D., O. ROMMEL & J. SVENSSON (2009). *Alternativa politiska organisationer: Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- KARLSSON, M. (2011). »Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?«, i A. Hellberg, M. Karlsson, E. Lundberg & M. Persson (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling*. Örebro: Örebro universitet.
- KARLSSON, M. (2012). »Participatory Initiatives and Political Representation: The Case of Local Councillors in Sweden«, *Local Government Studies* 38(6), 795–815.

- KARLSSON, M. & E. LUNDBERG (2013). »Motstrategier eller undanmanövrar? Svenska partiorganisationer i skuggan av en negativ medlemsutveckling«, *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(4), 49–70.
- KARLSSON, M. & E. LUNDBERG (2019). »Partimedlemmar«, i M. Hagevi (red.) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.
- KARLSSON, M. & J. ÅSTRÖM. (2015). »Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?«, i *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års demokratiutredning – delaktighet och jämlikt inflytande* (SOU 2015:96). Stockholm: Wolters Kluwer.
- KARLSSON, T. S. (2017). *New Public Management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- KARLSSON SJÖGREN, Å. & P. LINDSTRÖM (2018). »Från väljare till valbara«, i U. Holgersson & L. Wängnerud (red.) *Rösträttens århundrade*. Stockholm: Makadam förlag.
- KASTBERG, G. (2005). *Kundvalsmodeller: En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och lands-ting*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- KASTBERG, G. (2010). *Vad vet vi om kundval? En forskningsöversikt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- KASTBERG, G. (2011). *Valfrihet – internationell utblick*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- KERSTING, N. (2015). »Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums«, *Croatian and Comparative Public Administration* 15(2), 319–334.
- KJELLGREN, H. (2001). »Debatten om valdagens placering«, i H. Oscarsson (red.) *Skilda valdagar och vårval? Forskarantologi från 1999 års författningsutredning* (SOU 2001:65). Stockholm: Fritzes.
- KLOK, P.-J., M. BOOGERS, B. DENTERS & M. SANDERS (2018). »Inter-Municipal Cooperation in the Netherlands«, i F. Teles & P. Swianiewicz (red.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Cham: Springer.
- KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOKKONEN, A. (2014). »Kommunpolitikerna och invandringen«, i D. Karlsson & M. Gilljam (red.) *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus.
- KOKKONEN, A. & D. KARLSSON (2017). »That’s What Friends Are For: How Intergroup Friendships Promote Historically Disadvantaged Groups’ Substantive Political Representation«, *British Journal of Sociology* 68(4), 693–717.
- KOLAM, K. (1987). *Lokala organ i Norden 1966–1986: Från idé till verklighet*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- KONKURRENSVERKET (2013). *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*. Stockholm: Konkurrensverket.

- KONKURRENSVERKET (2019). *Förslag till föreskrifter om mediestöd*. Stockholm: Konkurrensverket.
- LADNER, A., N. KEUFFER & H. BALDERSHEIM (2016). »Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)«, *Regional & Federal Studies* 26(3), 321–357.
- LADNER, A., N. KEUFFER, H. BALDERSHEIM, N. HLEPAS, P. SWIANIEWICZ, K. STEYVERS & C. NAVARRO (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- LANTTO, J. (2005). *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- LARSEN, S. & M. HEDBERG (2013). »Välfärden kräver färre och större kommuner«. Debattartikel. *Dagens Samhälle*. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/valfarden-kraver-farre-och-storre-kommuner/>.
- LAWSON, K. & P. MERKL (red.) (1988). *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- LEIGHLEY, J. E. & J. NAGLER (2013). *Who Votes Now?* Princeton: Princeton University Press.
- LEMNE, M. & I. STRÖMBERG (2003). »Från ansvarsskiften till samordning: Om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år«. Promemoria. Stockholm: Finansdepartementet.
- LIDÉN, G., & J. NYHLÉN (2022). *Local Migration Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- LIDSTRÖM, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Liber.
- LIDSTRÖM, A. (2021). »Various Faces of Localised Voting in Sweden«, *Local Government Studies* 47(1), 126–144.
- LIDSTRÖM, A. & D. FELTENIUS (2021). »Local State-Society Relations in Sweden«, i F. Teles, A. Gendźwiłł, C. Stănuș & H. Heinelt (red.) *Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society*. London: Palgrave Macmillan.
- LIDSTRÖM, A. & T. MADELL (2018). »Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government?«, *Lex Localis – Journal of Local Self-government* 16(4), 951–969.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINDBERG, S. I. & M. PERSSON (2013). *Ungdomars förhållande till demokratin: En forskningsöversikt, inventering av befintliga data och analys*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- LINDGREN, E., P. PETERSSON-LIDBOM & B. TYREFORS (2020). »The Causal Effect of Political Power on the Provision of Public Education: Evidence from a Weighted Voting System«, IFN Working Paper nr 1315. Institutet för Näringslivsforskning.
- LINDGREN, K.-O. & K. VERNBY (2008). »Om kvinnorepresentation och rätten till heltid«, *Kommunal ekonomi och politik* 11(4), 7–31.
- LINDGREN, L. (2006). *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- LINDSKOG, H. (2022). »Deltagardemokratiska inslag i den svenska lokala demokratin«. Opublicerad underlagsrapport till SNS Demokratiråd 2022.
- LINDVALL, J., H. BÄCK, C. DAHLSTRÖM, E. NAURIN & J. TEORELL (2017). *SNS Demokratirådsrapport 2017: Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- LIPSET, S. M. & S. ROKKAN (1967). »Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction«, i S. M. Lipset & S. Rokkan (red.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. London & New York: The Free Press.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- LODENIUS, A.-L. (1999). »Bemötande av främlingsfientliga och populistiska partier i kommuner och landsting« i *Demokratins förgörare* (SOU 1999:10). Stockholm: Fritzes.
- LOXBO, K. & N. BOLIN (2016). »Party Organizational Development and the Electoral Performance of the Radical Right: Exploring the Role of Local Candidates in the Breakthrough Elections of the Sweden Democrats 2002–2014«, *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties* 26(2), 170–190.
- LUND, P., G. LIDÉN & S. NYHLÉN (2021). »Who Talks and Who Listens? A Qualitative Analysis of Citizen Dialogues in Rural Sweden«, *Local Government Studies*. Publicerad online i väntan på tryck.
- LUNDIN, O. (2010). *Revisionen reviderad: En rapport om en kommunal angelägenhet*. Stockholm: ESO.
- LUNDQUIST, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- LUNDQUIST, L. (1999). »Hotet mot den politiska demokratin«, i *Demokrati och medborgarskap* (SOU 1999:77). Stockholm: Fritzes.
- LUNDQUIST, L. (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

- LUNDQVIST, H., M. DAHLBERG & E. MÖRK (2014). »Stimulating Local Public Employment: Do General Grants Work?«, *American Economic Journal: Economic Policy* 6(1), 167–192.
- LUNDQVIST, L. J. (1995) »Kommunal samverkan: Ett strategival i tiden«, i L. J. Lundqvist & J. Pierre (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- LÜHRMAN, A. & S. I. LINDBERG (2019). »A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?«, *Democratization* 26(7), 1095–1113.
- MANIN, B. (2002). *Den representativa demokratis principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- MATTISSON, O. & H. KNUTSSON (2015). »Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur«, i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande minskade befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- MCDONNELL, J. (2020). »Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review«, *Local Government Studies* 46(3), 331–350.
- MILLER, W. L. (1988) *Irrelevant Elections? The Quality of Local Democracy in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- MILLER, G. (2000). »Above Politics«, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), 289–328.
- MOBERG, L. (2021): »User Choice and the Changing Notion of Social Citizenship in Swedish Elderly Care«, *Nordic Social Work Research*. Publicerad online i väntan på tryck.
- MOBERG, L., P. BLOMQVIST & U. WINBLAD (2016). »User Choice in Swedish Eldercare: Conditions for Informed Choice and Enhanced Service Quality«, *Journal of European Social Policy* 26(3), 281–295.
- MONTIN, S. (1998). *Lokala demokratiexperiment*. Stockholm: Fritzes.
- MONTIN, S. (2002). *Moderna kommuner*. Upplaga 1. Malmö: Liber.
- MONTIN, S. (2004). *Moderna kommuner*. Upplaga 2. Malmö: Liber.
- MONTIN, S. (2006). *Politisk styrning och demokrati i kommunerna: Åtta dilemman i ett historiskt ljus*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- MONTIN, S. (2017). *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under nästan 40 år*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- MONTIN, S. & M. GRANBERG (2021). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- MORALES, L. (2009). *Joining Political Organisations: Institutions, Mobilisation and Participation in Western Democracies*. Colchester: ECPR Press.
- MUCF (2021). *Vilja att förändra: drivkrafter, hinder och utmaningar för ungas samhällsengagemang*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- NAVARRO, C., D. KARLSSON, J. MAGRE & I. REINHOLDE (2018). »Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors«, i H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (red.) *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Cham: Springer.
- NERGELIUS, J. (2006). *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- NIELSEN, P. (2001). »På och av. Om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin«, i *Att vara med på riktigt: Demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48). Stockholm: Fritzes.
- NIELSEN, P. (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- NIEMI, D. R. (1966). *Sweden's Municipal Consolidation Reforms*. Chicago: University of Chicago.
- NILSSON, L. (2013). »Vad är, vad gör, vem bestämmer? Kommunerna 1863–2013«, i *150 år av självstyrelse: Kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- NILSSON, L. (2020). *Strong Public Support for the Traditional Swedish Welfare State During Restructuring and Marketization*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- NILSSON, T. (2001). *Den lokalpolitiska karriären: En socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd*. Växjö: Växjö University Press.
- NORD, L. & G. NYGREN (2007). »Valbevakning i lokala medier ett förräderi mot demokratin«. Debattinlägg. *Dagens Nyheter* 18 januari. Hämtad från: <https://www.dn.se/debatt/valbevakning-i-lokala-medier-ett-forraderi-mot-demokratin/>.
- NORTH, DOUGLASS C. (1993). »Economic Performance Through Time«. *American Economic Review* 84(3), 359–368.
- NYGREN, G. & N. SCHJÆRFF ENGELBRECHT (2018). »Vi ta fäckar och medieskuggor – stora skillnader i mediernas kommunbevakning«, i *Mediestudiers årsbok: Tillståndet för journalistiken 2017/2018*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- OECD (2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris: OECD Publications.
- OLSSON, M. (2008). »Från samhörighet till särart: Förändringar i den svenska skolans medborgarfostrande roll under 1990-talet i relation till valfrihet och likvärdighet«, i T. Englund & A. Quennerstedt (red.) *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- OSCARSSON, H. (red.) (2001). *Skilda valdagar och vårval? Forskarantologi från 1999 års författningsutredning* (SOU 2001:65). Stockholm: Fritzes.

- OSCARSSON, H. (2017). »Sverige i världstoppen för politisk kunskap«. Blogginlägg. Politologerna. Hämtad från: <https://politologerna.wordpress.com/2017/10/25/sverige-i-varldstoppen-for-politisk-kunskap/>.
- OSCARSSON, H., T. BERGMAN, A. BERGSTRÖM & J. HELLSTRÖM (2021). *Demokratirådets rapport 2021: Polariseringen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- OSCARSSON, H. & S. HOLMBERG (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- PACHE, A.-C. & F. SANTOS (2010). »When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands«, *The Academy of Management Review* 35(3), 455–476.
- PERSSON, M., M. SOLEVID & R. ÖHRVALL (2013). »Voter Turnout and Political Equality: Testing the ‘Law of Dispersion’ in a Swedish Natural Experiment«, *Politics* 33(3), 172–184.
- PETERS, B. & J. PIERRE (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
- PETERSON, J. (2018). *Medborgarförslag och demokrati*. (Kandidatuppsats). Lund: Lund universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- PETERSSON, O. (1996). »Kommunen mellan staten och medborgarsamhället«. Krönika. *Svenska Dagbladet* 15 april. Hämtad från: http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/polm15.htm.
- PETERSSON, O. (1997). »Vårt behov av granskning«. Krönika. *Svenska Dagbladet* 7 februari. Hämtad från: http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/970207.htm.
- PETERSSON, O. (1998). »Konsten att skylla ifrån sig«. Krönika. *Svenska Dagbladet* 21 mars. http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/980321.htm.
- PETERSSON, O. (1999). »En demokratisk och handlingskraftig rättsstat«, i L. Marcusson (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus förlag.
- PETERSSON, O. (2001/2002). »Svensk författningspolitik«, *Juridisk Tidskrift*, 3, 495–516.
- PETERSSON, O. (2005) »Lokal självstyrelse: Framtida forskningsperspektiv«, i P. Molander & K Stigmark (red.) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- PETERSSON, O. (2006). *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- PETERSSON, O., J. HERMANSSON, M. MICHELETTI & A. WESTHOLM (1996). *Demokratirådets rapport 1996: Demokrati och ledarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- PETERSSON, O., J. HERMANSSON, M. MICHELETTI & A. WESTHOLM (1997). *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.

- PETERSSON, O., G. HERNES, S. HOLMBERG, L. TOGEBY & L. WÄNGNERUD (2000). *Demokratirådets rapport 2000: Demokrati utan partier*. Stockholm: SNS Förlag.
- PETERSSON, O., S. HOLMBERG, L. LEWIN & H. M. NARUD. (2002). *Demokratirådets rapport 2002: Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag.
- PETERSSON, O., L. KARVONEN, E. SMITH & B. SWEDENBORG (2004). *Demokratirådets rapport 2004: Demokratins grundlag*. Stockholm: SNS Förlag.
- PETERSSON, O. & D. SÖDERLIND (1989). *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- PHILLIPS, A. (2000). *Närvarons politik: Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.
- PIERRE, J. (1995). »Den kommunala politiken: Problem eller lösning?«, i L. J. Lundqvist & J. Pierre (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- PIERRE, J. & A. WIDFELDT (1995). »Partikris i Sverige?«, *Statsvetenskaplig tidskrift* 98(1), 41–45.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- PITKIN, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- POLLITT, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- PREMFORS, R. (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- PREMFORS, R., P. EHN, E. HALDÉN & G. SUNDSTRÖM (2003). *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- PROP. 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*.
- PROP. 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*.
- PROP. 2013/14:5. *Vital kommunal demokrati*.
- PROP. 2016/17:171. *En ny kommunallag*.
- PROP. 2017/18:154. *Journalistik i hela landet*.
- PRZEWORSKI, A., S. C. STOKES & B. MANIN (red.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- RAAUM, N. (1995). »Politisk representasjon«, i N. Raaum (red.) *Kjønn og politikk*. Oslo: TANO.
- REEPALU, I., A. KNAPE, L. ISAKSSON & H. HAMMAR (2006). »Inskränk inte den lokala självstyrelsen«. Debattartikel. *Dagens Nyheter* 30 oktober. Hämtad från: <https://www.dn.se/arkiv/debatt/inskrank-inte-den-lokala-sjalvstyrelsen/>.
- REIF, K. & H. SCHMITT (1980). »Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results«, *European Journal of Political Research* 8(1), 3–44.
- RINGKJØB, H.-E. (2004). *Partia i lokalpolitikken*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

- RISBERG THOMESSEN, S. (1998). »Impact of National Politics on Local Elections in Scandinavia«, *Scandinavian Political Studies* 21(4), 325–345.
- ROMBACH, B. (1997). *Den marknadslika kommunen: En effekstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- ROTHSTEIN, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Lund: Studentlitteratur.
- ROTHSTEIN, B. (2018) »Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet«, i C. Dahlström (red.) *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- ROTHSTEIN, B. P. ESAIASSON, J. HERMANSSON, M. MICHELETTI & O. PETERSSON (1995). *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- ROTHSTEIN, B. & D. STOLLE (2008). »The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust«, *Comparative Politics* 40(4), 441–459.
- ROTHSTEIN, B. & J. TEORELL (2015a). »Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850«, *Scandinavian Political Studies* 38(3), 217–237.
- ROTHSTEIN, B. & J. TEORELL (2015b). »Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century«, *Scandinavian Political Studies* 38(3), 238–254.
- RØISELAND, A. (2016). »User Choice – Blessing or Curse? Exploring Democratic Participation in Swedish and Norwegian Local Governments«, *Scandinavian Journal of Public Administration* 20(4), 27–51.
- SANDSTRÖM, Å. (2018). *Skellefteå och Strängnäs: Moderniseringen av två svenska småstäder 1880–1914*. Stockholm: Stockholms universitet, Stads- och kommunhistoriska institutet.
- SAGLIE, J. (2002). »Lokaldemokrati uten partier?«, *Nytt Norsk Tidsskrift* 19(3), 300–310.
- SANNE, M. (2001). *Att se till helheten: Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- SANTESSON-WILSON, P. (2009). »Politikens tröghetsfaktorer: Varför är det så svårt att reformera?«, i P. Santesson-Wilson & G. Ó. Erlingsson (red.) *Reform: förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- SCB (1920). *Kommunala valen år 1919*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2013). *Folkvaldas villkor i kommunfullmäktige: en studie om representativitet, avhopp och synen på uppdraget*. Rapport 15 i serien Demokratistatistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2016). *Demokratins representanter: En studie av representativitet, delaktighet och syn på uppdraget*. Rapport 23 i serien Demokratistatistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- SCB (2018). »Allt färre är medlemmar i politiska partier«. Hämtad från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/allt-farre-ar-medlemmar-i-politiska-partier/>.
- SCB (2019a). *Deltagandet i de allmänna valen 2018*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019b). *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*. Rapport 26 i serien Demokratistatistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2020). »Undersökning om den lokala demokratin i kommuner och regioner«. Hämtad från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/annesovergripande-statistik/undersokningen-om-den-lokala-demokratin-i-kommuner-och-regioner/>.
- SCB (2021). »Lokal demokrati i kommuner och regioner«. Hämtad från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/annesovergripande-statistik/undersokningen-om-den-lokala-demokratin-i-kommuner-och-regioner/pong/statistiknyhet/undersokningen-om-den-lokala-demokratin-i-kommuner-och-regioner-2020/>.
- SCB (2022). »Något färre avhopp från kommunfullmäktige«. Hämtad från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/allmanna-val/allmanna-val-nominerade-och-valda/pong/statistiknyhet/avhopp-tre-ar-in-i-mandatperioden/>.
- SCHALLING, E. (1944). *Den lantkommunala författningsregleringens historia: En översikt med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner* (SOU 1944:37). Stockholm: Socialdepartementet.
- SCHLESINGER, J. (1994). *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SENIOREN (2017). »Vad som helst utom brukare«. Hämtad från: <https://www.senioren.se/nyheter/vad-som-helst-utom-brukare/>.
- SHEIBAN, H. (2002). *Den ekonomiska staden: Stadsplanering i Stockholm under senare hälften av 1800-talet*. Stockholm: Arkiv.
- SIVERBO, S. (2014). *Demokrati och ekonomi i kommuner med nämndlös politisk organisation*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- SKL (2005). *Makten och möjligheten i kommunpolitiken*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2006). *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2012). *Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

- SKOLVÄRLDEN (2020). »Kommunledning sprider skräck i Hörby: Folk är rädda«. Hämtad från: <https://skolvarlden.se/artiklar/kommunledning-sprider-skrack-i-horby-folk-ar-radda>.
- SKOOG, L. (2011). *Alla följer partilinjen: En studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- SKOOG, L. (2019). *Political Conflicts: Dissent and Antagonism Among Political Parties in Local Government*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- SKOOG, L. (2021). »Where Did the Party Conflicts Go? How Horizontal Specialization in Political Systems Affects Party Conflicts«, *Politics & Policy* 49(2), 390–413.
- SKOOG, L. & D. KARLSSON (2015). »Politiska konflikter och marknadsiering: Utmaningar för politiska ledare?«, i N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.) *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SKR (2019a). *Medborgardialog i styrning – för ett stärkt demokratiskt samhälle*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2019b). *Köp av verksamhet 2019: Kommuner och regioner 2006–2018*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2020). *Avhopp från politiskt förtroendeuppdrag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2021). »Kommunernas kostnader och intäkter«. Hämtad från: <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforkommunerna.1884.html>.
- SKÖLD, P. E. (1945). *Kommunalkunskap*. Stockholm: Tiden.
- SOININEN, M. & N. ETZLER (2006). *Partierna nominerar: Exkluderingsmekanismer – etnicitet och representation* (SOU 2006:53). Stockholm: Fritzes.
- SOU 1945:38. *Kommunindelingskommittén II. Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1952:14. *Förslag till kommunallag m.m. Kommunallagskommitténs betänkande III*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 1961:9. *Principer för kommunindelning. Betänkande ingivet av indelningssakkunniga*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 1972:32. *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1975:41. *Kommunal demokrati. Huvudbetänkande av Utredningen om den kommunala demokratin*. Stockholm: Kommundepartementet.
- SOU 1975:42 *Kommunal demokrati. Sammanfattning av SOU 1975:41*. Stockholm: Kommundepartementet.

- SOU 1982:5. *Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Betänkande av Kommunaldemokratiska kommittén.* Stockholm: Kommundepartementet.
- SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet – utmaningar och möjligheter. Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen.* Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.* Stockholm: Statsrådsberedningen.
- SOU 1992:63. *Regionala roller - en perspektivstudie. Betänkande av Regionutredningen.* Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1993:72. *Att inhämta synpunkter från medborgarna: Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1993:90. *Lokaldemokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur. Betänkande av demokratiutvecklingskommittén.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting. Huvudbetänkande från Kommunaldemokratikommittén.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. Betänkande från Utredningen om den kommunala revisionen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:22. *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiets och valkandidaters intäkter.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport nr IX.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag om valfrihetsystem. Betänkande av Frittvalutredningen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag. Betänkande av grundlagsutredningen.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.* Stockholm: Fritzes.

- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet: Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*. Stockholm: Elanders Sverige.
- SPICER, Z. (2017). »Bridging the Accountability and Transparency Gap in Inter-municipal Collaboration«, *Local Government Studies* 43(3), 388–407.
- STATSKONTORET (2021). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*. Stockholm: Statskontoret.
- STAXÄNG, L.-A. (2015). »Dags för en ny kommunreform«. Debattartikel. *Dagens Samhälle*. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/dags-for-en-ny-kommunreform/>.
- STIVERS, C. (1994). »The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration«, *Public Administration Review* 54(4), 364–369.
- STRANDBERG, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- STRÖM, K. (2000). »Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies«, *European Journal of Political Research* 37(3), 261–289.
- STRÖMBERG, L. (1983). »Kommunalförvaltningen«, i L. Strömberg & J. Westerståhl (red.) *De nya kommunerna: En sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.
- STRÖMBERG, L & J. WESTERSTÅHL (1983). *De nya kommunerna: En sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.
- STRÖMBÄCK, J. (2017). *Mellan skönmålning och svartmålning: Sverige i ett internationellt perspektiv*. Stockholm: Futurion.
- SUNDBERG, J. & S. SJÖBLOM (2011). »Nationell reglering och avreglering av det kommunala styret«, i J. Sundberg, S. Sjöblom & I. Wörlund (red.) *Kommunala folkbemmet: Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Stockholm: Santérus.
- SUNDSTRÖM, B. & L. TINGVALL (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs Skriftserie.
- SUNDSTRÖM, G., & T. LARSSON (2020). *Den dubbla demokratimodellens politiska pris: Oppositionens roll i besluten bakom byggandet av Nya Karolinska Solna*. Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

- SVALERYD, H. (2009). »Women's Representation and Public Spending«, *European Journal of Political Economy* 25(2), 186–198.
- SVANSTRÖM, S. (2013). »Staten måste ta initiativ till en ny kommunreform«. Debattartikel. *Dagens Samhälle*. Hämtad från: <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/staten-maste-ta-initiativ-till-en-kommunreform/>.
- SVENSSON, J. (2008). »It's A Long Way from Helsingborg to Porto Alegre: A Case Study in Deliberative Democracy in Late Modernity«, *Journal of Deliberative Democracy* 4(1), 1–22.
- SVERIGES RADIO (2017). »61 tomma stolar i kommunfullmäktige«. Hämtad från: <https://sverigesradio.se/artikel/6773553>.
- SVERIGES RADIO (2021). »15 000 medlemmar lämnade Socialdemokraterna«. Hämtad från: <https://sverigesradio.se/artikel/15-000-medlemmar-lamnade-socialdemokraterna>.
- SWIANIEWICZ, P., A. GENDŹWILL & A. ZARDI (2017). *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter?* Brussels: Centre for Expertise for Local Government Reform.
- SVT (2018). »Rekord i avhopp efter SD:s framryckning«. Hämtad från: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/rekord-i-avhopp-efter-sd-s-framryckning>.
- SVT (2019). »Riksdagspartierna allt mer beroende av statliga partistöd«. Hämtad från: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svenska-partier-far-1-2-miljarder-i-partistod>.
- SVT (2020). »Socialchefen i Hörby: Vill inte vara med i den här sandlådan«. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/25-chefer-har-slutat-i-horby-kommun>.
- SVÄRD, O. (2016). *Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- TAHVILZADEH, N. (2015). »Det våras för medborgardialoger«, i *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års demokratiutredning – delaktighet och jämlikt inflytande* (SOU 2015:96). Stockholm: Wolters Kluwer.
- TAVARES, ANTONIO F. (2018). »Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review«, *Miscellanea Geographica: Regional Studies on Development* 22(1), 5–15.
- TEORELL, J. (1998). *Demokrati eller fätalsvälde?* Uppsala: Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- TEORELL, J. (1999). »A Deliberative Defense of Intraparty Democracy«, *Party Politics* 5(3), 363–382.
- THORNTON, P. H., W. OCASIO & M. LOUNSBURY (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press.

- TILLVÄXTANALYS (2014). *Bättre statistik för regional- och landsbygdspolitik*. Rapport 2014:4. Östersund: Tillväxtanalys.
- TILLVÄXTANALYS (2021). »Kommunindelning 2021«. Excel-fil. Hämtad från: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/stader-och-landsbygder.html>.
- TINGSTEN, H. (1937). *Political Behavior*. London: P. S. King & Son.
- TINGSTEN, H. (1945). *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedt.
- TORFING, J., E. SØRENSEN, & A. RØISELAND (2019). »Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward«, *Administration & Society* 51(5), 795–825.
- TRUEDSON, L. & M. KARLSSON (2020). »Att sätta vita fläckar på mediekartan«, i E. Appelgren & A. Widholm (red.), *Mellan det hyperlokala och globala: Journalistikens förändringar och utmaningar i en digital tid: Vänbok till Gunnar Nygren*. Huddinge: Södertörns högskola.
- TRÄGÅRDH, L. (2020). »Vad håller på att hända med det trygga Sverige?« Krönika. *Svenska Dagbladet* 4 juli. Hämtad från: <https://www.svd.se/vad-haller-pa-att-handa-med-det-trygga-sverige>.
- TYREFORS HINNERICH, B. & P. PETERSSON-LIDBOM (2014). »Democracy, Redistribution, and Political Participation: Evidence From Sweden 1919–1938«, *Econometrica* 82(3), 961–993.
- TÖRNQVIST, H. & N.-E. WIRSÄLL (1962). *Kommunaldemokratien i fara?* Stockholm: SNS.
- WALLMAN LUNDÅSEN, S. & G. Ó. ERLINGSSON (2022). »The Local Party Voter: A Slightly Different Shade of Anti-establishment Voting?«, opublicerat manuskript.
- WANNGÅRD, K. (2015). »Sverige har allt för många kommuner«. Debattartikel. *Svenska Dagbladet* 1 februari. Hämtad från: <https://www.svd.se/sverige-har-alltfor-manga-kommuner>.
- VEDUNG, E. & M. DAHLBERG (2013). *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- WENANDER, H. (2019). *De svenska kommunerna i EU:s konstitutionella system*. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- WESTERSTÅHL, J. & F. JOHANSSON (1981). *Medborgarna och kommunen: Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Stockholm: Kommundepartementet, Kommunaldemokratiska kommittén.
- WETTERBERG, G. (2000). *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

- WIDE, J. (2015). »Social representativitet i den lokala demokratin: Partierna som politikens grindvakter?«, i *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års demokratiutredning – delaktighet och jämlikt inflytande* (SOU 2015:96). Stockholm: Wolters Kluwer.
- WIDE, J. (2020). »Jämställdhet i kommunala bolagsstyrelser: varför är den så dålig?«, i G. Ó. Erlingsson & A. Thomasson (red.) *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- WIDE, J. & D. FELTENIUS (2016). *En ren affärsangelägenhet? Pensionärsorganisationerna i den marknadsiserade äldreomsorgen*. Umeå: Umeå universitet.
- WIDE, J. & G. GUSTAFSSON (2001). *Lokal demokrati i förändring: Medborgerliga och kommunala initiativ under nya villkor*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- WIDENSTJERNA, T. (2020). *Vem väljer vem – och varför: Om betydelsen av homosocialitet och kontaktkapital i partiernas nomineringsprocesser*. Östersund & Sundsvall: Mittuniversitetet, Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap.
- WILSON, W. (1887). »Study of Administration«. *Political Science Quarterly* 2(2), 197–222.
- WINBLAD, U. & P. BLOMQUIST (2013). »Kundvalsmodeller i äldreomsorgen – kan de äldre välja?«, i L. Rönnberg (red.) *När förvaltning blir business: Marknadseringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- WITTEBERG, E. & M. BELFRAGE (2021). *Uppdragskoncentration inom svensk kommunal förvaltning*. Opublicerad underlagsrapport till SNS Demokratiråd 2022.
- WOHLGEMUTH, D. (2003). »Aktiva medborgare: hur går det med representativiteten?«, i M. Gilljam & J. Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- VOORN, B., M. L. VAN GENUGTEN & S. VAN THIEL (2017). »The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: A Systematic Review«, *Local Government Studies* 43(5), 820–841.
- WÅNGMAR, E. (2003). *Från sockenkommun till storkommun: En analys av Storkommunreformens genomförande 1939–1952 i nationell och lokal text*. Växjö: Växjö universitet.
- WÅNGMAR, E. (2006). *Samlingsstyrelse, blockstyrelse, mångstyrelse: Kommunalpolitiska styrelseformer 1952–2002*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- WÅNGMAR, E. (2008). *Något vid sidan av välfärden: Holmön som den sista småkommunen i Sverige 1925–1973*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.
- WÅNGMAR, E. (2013). *Tillit och korruption: Korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963–2011*. Stockholm: Santérus.
- VÄLFÄRD (2017). »Långt till skolan i Ydre, Bräcke och Bjurholm«, s. 32. Statistiska Centralbyrån.

- VÄLFÄRD (2018). »Allt färre är medlemmar i politiska partier«, s. 22–23. Statistiska Centralbyrån.
- WÄNGNERUD, L. & A. SUNDELL (2011). »Do Politics Matter? Women in Swedish Local Elected Assemblies 1970–2010 and Gender Equality Outcomes«, *European Political Science Review* 4(1), 97–120.
- WÄNSTRÖM, J. (2014). »Folkomröstningar: Mer demokratisk delaktighet eller mindre politiskt ansvarstagande?«, i B. Hermelin (red.) *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Norrköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- WÄNSTRÖM, J. (2015). *Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting: Bättre beslut eller sämre demokrati?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- WÄNSTRÖM, J. (2016). *Kommunal styrning och koalitionsbildning i ett nytt parlamentariskt landskap*. Norrköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- WÄNSTRÖM, J. (2018). »Kommunalt koalitionsbyggande i ett nytt parlamentariskt landskap: Pragmatism i policyorienterade möjlighetsfönster«, *Sociologisk forskning* 55(2–3), 225–248.
- WÄSTBERG, O. (2015). »Den kommunala demokratin mår inte riktigt bra«. Hämtad från: <https://wastberg.se/2015/06/nyhetsbrev-16-juni-2015/#id337section4>.
- WÖRLUND, I. (1999). »Lokala partier i Sverige«, *Kommunal ekonomi och politik* 3(3), 51–64.
- ÅBERG, M. (1998). *Samförståndets tid: Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Lund: Historiska Media.
- ÖHRVALL, R. (2004). *Hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda*. Stockholm: SCB.
- ÖHRVALL, R. (2006). »Invandrade och valdeltagande«, i H. Bäck & M. Gilljam (red.) *Valets mekanismer*. Malmö: Liber.
- ÖHRVALL, R. (2015). *Vilka valde att välja? Deltagandet i valen 2014*. Stockholm: SCB.
- ÖSTBERG, K. (1996). *Kommunerna och den svenska modellen: Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*. Stockholm: Symposion.
- ÖSTERBERG, E. (1989). »Bönder och centralmakt i det tidigmoderna Sverige: Konflikt, kompromiss, politisk kultur«, *Scandia – tidskrift för historisk forskning* 55(1), 73–96.

SVERIGES KOMMUNER ansvarar för betydelsefulla och kostnadstunga verksamheter. De har därtill långtgående befogenheter och rätt att beskatta sina invånare. Kommunernas centrala roll i det svenska statskicket ställer därför höga krav på en välfungerande lokal demokrati.

De fyra forskarna i SNS Demokratiråd 2022 undersöker hur den lokala demokratin mår. Vilka är de främsta utmaningarna? Och vilka vägval finns? Utifrån sin analys för de fram förslag till hur demokratin skulle kunna fungera bättre.

SNS DEMOKRATIRÅD 2022:

Gissur Ó Erlingsson (ordförande), professor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

David Karlsson, professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Jessika Wide, universitetslektor i statsvetenskap, Umeå universitet

Richard Öhrvall, biträdande universitetslektor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, och affilierad forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN)

ISBN 978-91-88637-77-2



9 789188 637772