

Forskningsöversikt

- demokratiutveckling i kommunerna

Underlag för följeforskning om demokratiutveckling i Ängelholms kommun

Jörgen Johansson
Docent i statsvetenskap

1. Inledning – forskningsöversiktens syfte och innehåll

Den här forskningsöversikten ska ses som en del i ett diskussionsunderlag för ett utvecklings- och lärandearbete i Ängelholms kommun rörande kommunens nya politiska organisation. Avsikten med utvecklingsarbetet, som bedrivs som ett forskningsprojekt vid Högskolan i Halmstad, är att bidra till olika typer av lärande och förbättringsförslag i samband med att den nya organisationen implementeras. Den nya politiska organisationen, som igångsätts under mandatperioden 2015-2018, har som huvudsyfte att främja det demokratiska arbetet i kommunen och att öka samverkan och samarbete för kommuninvånarnas bästa. Den politiska organisationen har förändrats dels genom att arbeta med endast två huvudnämnder - Valfärdsnämnden och Myndighetsnämnden – och dels genom att förändra kommunfullmäktiges roll. Tanken är att fullmäktige ska ta större ansvar för långsiktiga strategier och kommunens visionsarbete. Genom speciellt utsedda beredningar (både fasta och tillfälliga) ska fullmäktige besluta om den långsiktiga utvecklingen av Ängelholms kommun. Kommunstyrelsen ansvarar för att verkställa fullmäktiges visioner, samt leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter¹. Ängelholms kommun har för den nya politiska organisationen lagt fast följande ambitioner/målsättningar:

- Att överlag främja och vitalisera det demokratiska arbetet i kommunen
- Att utveckla den politiska debatten genom att låta kommunfullmäktige ta ett större ansvar för kommunens långsiktiga strategier
- Att bidra till att stärka de politiska partiernas arbete med kommunpolitiska frågor
- Att bidra till de politiska partiernas rekrytering av förtroendevalda
- Att utveckla medborgardialogen (att inhämta idéer, åsikter, förslag från enskilda medborgare och grupper i kommunen) och att stärka det demokratiska deltagandet i kommunpolitiska frågor

Forskningsöversikten syftar till att skapa ett underlagsmaterial för de utvecklings- och lärandeaktiviteter som ska bedrivas inom ramen för följeforskningen om kommunstyrelsens arbetsgrupper och de politiska fullmäktigeberedningarna. Översikten avser att kvalificera och bredda kunskapsunderlaget kring de teman som ska prägla utvecklingsarbetet. Det gäller forskning om...

- ... politikerrollen på kommunal nivå (roll i kommunstyrelse, i fullmäktigeberedningar, i relation till partier och till kommunmedborgarna)
- ... demokrativärden i kommunerna (partier, fullmäktigedebatt, medborgardialog, ansvarsutkrävande, medial bevakning)
- ... forskning om makt och inflytande i den kommunala organisationen (förvaltning – partipolitik, politiker – tjänstepersoner, kommunstyrelse – fullmäktige, inflytandefördelning mellan olika politikområden, samordningsfrågor)

Forskningen om denna typ av frågor är att beteckna som mycket omfattande. Översikten kommer därför att avgränsas till studier i den huvudsakliga svenska kontexten och översikten innefattar i huvudsak forskningen som tagits fram under de senaste 20 åren. Översikten är också knuten till de teman som nämnts ovan och kommer i framställningen att gestaltas som ett antal demokratiska dilemman i den kommunala självstyrelsen (avsnitt 3 i översikten). Översikten inleds dock i nästa avsnitt med en del historiska utvecklingsdrag med koppling till frågan om kommundemokrati och medbor-

¹ Se *Handbok för politiker i Ängelholms politiska organisation*, Ängelholms kommun, 2014.

garinflytande. Avslutningsvis lämnas en övergripande reflektion kring forskningsöversiktens användning i det fortsatta arbetet.

2. Demokrati och medborgarinflytande i svenska kommuner

En kortfattad historik

Ängelholms kommun uttrycker i sina ambitioner med den nya politiska organisationen en vilja att på bredden stärka demokrativärden i kommunalpolitiken. Man kan därmed också säga att intresset är kopplat till en klassisk problematik i den kommunala självstyrelsens utveckling i svensk politik. Nestorn i svensk forskning om den kommunala självstyrelsens grunder och utveckling, statsvetaren Agne Gustafsson i Lund, har betraktat *politiskt ansvar* som en av fyra hörnpelare för att definiera kommunernas självstyrelse i Sverige. Övriga hörnpelare utgörs av (1) den kommunala beskattningsrätten, (2) den kommunala kompetensen (i kommunalagsreglerad och speciallagsreglerad kompetens) samt (3) det kommunala planmonopolet². I den enhetsstatliga struktur som svensk författning bygger på är emellertid den kommunala självstyrelsen på delegation från den centrala statsmakten. Ingenting hindrar egentligen riksdagen från att när som helst besluta om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen³.

Det är väl dock värt att betona att den lokala självstyrelsen stått sig stark i ett historiskt perspektiv och uttrycket om en kommunal självstyrelse myntades genom 1862 års kommunalförordningar. Dessa kom att manifesteras en konstitutionell grund för kommunerna som pekades ut som egna juridiska personer, men där staten blev uppdragsgivare. Man kan också, som statsvetarna Mikael Granberg & Stig Montin uttrycker saken, betrakta den kommunala självstyrelsen som en normativ princip mellan staten och kommunerna⁴. Denna princip består av dels demokrativärden, dels effektivitetsvärden. Demokrativärdena uttrycker en princip om att medborgarna i kommunen 'styr sig själva' medan effektivitetsvärdena handlar om att beslut om gemensamma angelägenheter blir bättre och mer ändamålsenliga om de klubbas igenom av personer med kännedom om lokala förhållanden. Ängelholms kommun beskriver i sina måldokument för utvecklings- och lärandearbetet för den nya politiska organisationen både demokrativärden och effektivitetsvärden. Man kan också hävda, på ett övergripande plan, att dessa värden är ömsesidigt beroende av varandra. Sviktar kommunens förmåga att fatta beslut som gagnar kommunmedborgarnas livsvillkor finns risken att det undergräver demokrativärdena. Om de demokratiska inflytandemöjligheterna är kringskurna och svagt förankrade bland kommunmedborgarna finns risker att kommunens beslut får en lägre kvalitet osv.

Det demokratiska innehållet har alltså historiskt sett varit en central del i den kommunala självstyrelsen i Sverige. I själva verket kan man dra slutsatsen att kommunerna utvecklades utifrån en grundläggande demokratisk idé. Historiker har beskrivit kommunerna som något av en demokratisk vagga där breda grupper i 1800-talets Sverige, inte minst genom de framväxande folkrörelserna, fostrade en stark samhällsgemenskap runt idéer om att vårda sina egna angelägenheter⁵. Det bör väl dock tilläggas att den tidiga kommunalmedborgarinflytandet med dess direktdemokratiskt fungerande mötesplatser inte kan ses som demokratiska ideal med dagens mått mätt. Ofta dominerades de lokaldemokratiska processerna av en begränsad grupp jordägare eller kapitalstarka personer.

² se Gustafsson 1988, s. 61.

³ Strandberg 1998.

⁴ Montin & Granberg 2013, s. 11.

⁵ Wetterberg 2000, Aronsson 1999.

Utvecklingen av det kommunaldemokratiska system såsom vi ungefärligen har idag utvecklades först efter 1945 och i samband med de då introducerade kommunsammanläggningarna. Den representativa demokratimodellen börjar så sakteliga vinna inträde i kommunpolitiken vid denna tid. Vi kan nu börja skönja den grundstruktur med kommunfullmäktige, styrelse och nämnder som vi haft sedan dess. Inledningsvis, under åren mellan 1950-1970 bedrevs verksamheten i relativt hög grad av lekmän eller förtroendevalda personer. De kommunala tjänstemännen var fortfarande få och lekmännen planerade, beslutade och implementerade olika kommunpolitiska satsningar. Med kommunindelningarna under 1960-talet kom denna situation att förändras på ett dramatiskt sätt. Kommunerna blev större och staten kom att lägga ut en rad tunga reformer som uppdrag för kommunerna (social vård, enhetsskola, bostadsbyggande, äldreomsorg, förskola). Med kommunsammanläggningarna, som illustreras i tabell 1, kom kommunerna att förvandlas från att vara förvaltade av lekmän till att bli en professionaliserad förvaltning under lekmanastyre. Under åren mellan 1964 och 1970 försvann över 110.000 förtroendevalda politiker som "ersattes" med cirka 60.000 heltidsanställda tjänstepersoner och andra professionsgrupper.⁶ Den politiskt-demokratiska styrningen av kommunerna formaliserades i ett direktvalt kommunfullmäktige och med en politisk organisation bestående av en styrelse och ett antal nämnder. Styrelse och nämnder kopplades till en förvaltningsorganisation, ofta med sektori-serade kontor (skolkontor, socialkontor, fritidskontor osv.).⁷

Tabell 1. Antal kommuner i Sverige, Skåne och i Ängelholm 1952-2016

	1952	2016
Sverige	1.037	290
Skåne	132	33
Ängelholm (dess nuvarande geografiska område)*	6	1

Debatt och reformer om kommunal demokrati

Kommunernas stora förändring, med framväxten av stora kommuner och utvecklingen av en tjänstemannastyrd organisation, utlöste mot slutet av 1970-talet en tämligen intensiv debatt om demokratiutvecklingen i de svenska kommunerna. Kritiker hävdade att avståndet mellan kommunens makt-havare och medborgarna hade blivit för stort, inflytandemöjligheterna för medborgarna hade kommit att begränsas och företrädare för de politiska partierna upplevde att kommundemokratin överlag hade urholkats. En rad utredningar tillsattes med syftet att på olika sätt stärka den representativa demokratis funktionssätt i kommunalpolitiken och likaså utvecklades idéer om att låta kommunpolitiken komma närmare medborgarna. Vid denna tid lanserades möjligheter att bilda kommunalnämnder och andra lokala organisationsformer där kommundemokratin kunde decentraliseras till kommundelar eller knytas till enskilda verksamheter. På 1970-talet initierades också ett antal stora och övergripande forskningsprojekt som hade uppdraget (av statsmakten) att undersöka kommundemokratis villkor när nu kommunsammanläggningarna avslutats.

⁶ Gustafsson 1988, s. 43, Gustafsson 1992, s. 39.

⁷ Strömberg & Westerståhl 1983

* 1952-1971 fanns följande kommuner inom nuvarande Ängelholms kommuns gränser; Ausås, Barkåkra, Hjärnarps och Munka-Ljungby. Vid den sista stora kommunsammanläggningen, som avslutades 1971 kom även Össjö församling i Östra Ljungby kommun att ingå i storkommunen Ängelholm.

Man kan alltsedan 1970-talet notera att både den allmänna debatten och kommunforskningen präglats av en grundkonflikt mellan två perspektiv på hur kommundemokratien kan stärkas. Å ena sidan ett perspektiv som fokuserar intresset mot att på olika sätt stärka den representativa demokratis funktionssätt (röstande och partikonkurrens vid allmänna val) och som samtidigt riktar kritik mot att öka inslagen av deltagardemokratiska moment (exempelvis olika modeller för medborgardialog). Å andra sidan ett perspektiv som visserligen betraktar den representativa demokratin som en nödvändig beståndsdel för en fungerande kommundemokrati men som ser ett värdefullt komplement i att utveckla deltagardemokratiska instrument i kommunalpolitiken.⁸ I målsättningarna för Ängelholm kommuns nya politiska organisation återspeglas en strävan att *både* vitalisera den representativa demokratin *och* att satsa på en utvecklad medborgardialog där kommunalpolitiken ska vara förhållandevis öppen för initiativ och deltagande som inte bara kanaliseras via de politiska partierna och den representativa demokratin utan även genom en utvecklad medborgardialog. Låt oss fördjupa oss ytterligare i denna grundkonflikt i synen på hur kommundemokratien kan vitaliseras och låt oss utgå från det första perspektivet om betydelsen av att hålla sig med en stark representativ demokrati, men utan eller åtminstone med ytterst fåtaliga inslag av deltagardemokrati.

Den representativa demokratin

Den bärande delen i den representativa demokratimodellen (eller valdemokratien som den ibland kallas) utgörs av de politiska partierna. I den representativa modellen är det de politiska partierna – och ingen annan – som har det politiska ansvaret i en kommun. Partierna har ansvaret för att nominera kandidater till fullmäktige och styrelser/nämnder, partierna ansvarar för organiseringen av allmänna val och som kontrollerar att de valda representanterna fullgör sina åtaganden. Partierna har också ansvaret för att samla människor med samma politiska grundinställning och att vara kontaktpunkt för överläggningar mellan partier och att föra en aktiv dialog med medborgarna i kommunen. I forskningen om de politiska partierna har det under de senaste 20 åren tecknats en bild i krisfärger. Partierna har tappat medlemmar i mycket stor omfattning (se tabell 2), partierna har haft svårigheter att få kandidater till förtroendeposter, partiernas aktiviteter har varit sviktande och partierna har haft växande svårigheter att förankra de förtroendevaldas aktiviteter i kommunens olika organ i förhållande till både partiaktiva medlemmar och till medborgarna i allmänhet.

Tabell 2. Medlemmar i de politiska partierna, i tusental.

År	V	S	MP	L	C	KD	M	SD
1995	11,3	228,4	5,6	26,2	128,0	25,3	86,6	
2000	13,5	156,2	6,9	20,7	85,5	24,0	76,7	
2005	10,7	124,8	7,2	21,2	72,0	24,2	59,3	-
2010	8,7	103,0	10,6	17,8	43,2	22,3	55,6	4,1
2014	13,8	97,4	13,8	16,4	28,9	20,5	52,5	11,9
2015	18,4	101,7	20,2	15,3	29,0	21,1	52,3	15,9
Förändring 1995-2015	+7,1	-126,7	+14,6	-10,9	-99,0	-4,2	-34,3	+15,9

Källor: Dagens Samhälle, Riksdagens Årsbok (olika år) samt Göteborgsposten (2014 och 2015)

⁸ Om denna grundkonflikt kan man läsa mer om i följande översiktsarbeten; Erlingsson & Wänström 2015 (kap. 8-9), Montin 2004, Gilljam & Hermansson 2003.

Mot bakgrund av att partierna har den allt dominerande rollen i det politiska systemet i kommunerna har forskare kommit att peka på en del demokratiska risker i denna utveckling. Sviktande medlemsantal och partiaktiviteter leder bland annat till:⁹

- *uttunnat rekryteringsunderlag* för att finna lämpliga kandidater till förtroendeuppdrag
- svagheter i nomineringsprocessen leder till dels *fler avhopp* från uppdrag och
- dels *social snedrekrytering* av politiker (vissa grupper är underrepresenterade)
- *mindre vitala kanaler* för att bedriva dialog med medborgarna i kommunen

Det är givet att rekryteringsunderlaget tunnats ut när de politiska partierna tappat stora medlemsskador. I tabell 2 kan vi se att de politiska partierna förlorat ungefärligen en kvarts miljon medlemmar under en 20 års period¹⁰. Visserligen synes 2014 (som var ett s.k. supervalår) ha inneburit en viss ökning av antalet medlemmar men i ett långsiktigt perspektiv har medlemstappet tveklöst inneburit att rekryteringsunderlaget bland partierna minskat på ett drastiskt sätt. Forskning visar också att nomineringsmönstret förändras på så sätt att relativt nya och oerfarna partimedlemmar tämligen snabbt blir nominerade till "tung" förtroendeposter i exempelvis kommunstyrelse och nämnder. Tidigare fick man som ny partimedlem kanske finna sig i att göra ett antal års "värnplikt" på något mindre framträdande poster (som ersättare i någon mindre nämnd) för att något senare än idag erhålla lite tyngre uppdrag. Det är idag inte alldeles ovanligt att en färsk partimedlem erhåller ordinarie ledamot-skap i exempelvis kommunstyrelsen (sannolikt varierar detta en del från parti till parti).¹¹

Forskarna har dock också noterat att det här råder något av en paradox. Samtidigt som partierna ofta rapporterar om svårigheter att hitta lämpliga förtroendevalda för olika uppdrag i kommunerna visar flera undersökningar att medborgarna, i växande grad, är villiga att åta sig förtroendeuppdrag. Uppdragsvilligheten bland allmänheten ökar alltså samtidigt som de politiska partierna har svårigheter att överhuvudtaget hitta personer som kan ta på sig ett uppdrag. Man kan här fråga sig om partierna verkligen anstränger sig tillräckligt mycket och om den lokala partiorganisationen håller sig med en organisation och aktiviteter som är tillräckligt ändamålsenliga i rekryteringsarbetet. Statsvetarna Erlingsson & Wänström diskuterar denna paradox ganska utförligt och efterlyser mer forskning som kan belysa effektiviteten i partiernas roll att rekrytera och nominera personer till olika förtroendeposter.¹²

Tabell 3. Totala antalet förtroendevalda i kommunen, antal och per 1000 invånare.

	1983-1985	1989-1992	2003-2007	2007-2011	2011-2014	2014
Ängelholm /1000 inv	6,0	5,3	5,0	4,9	4,6	4,6
Antal	187	172	192	189	181	187
Sverige						
Totalt antal	Ca 70.000	Ca 80.000	42.231	39.150	38.000	i.u.
Ø per kommun	244	275	145	135	131	i.u.

⁹ se t.ex. SOU 2000:1, SOU 2001:48, SOU 2012:30, Montin & Granberg 2013, kap. 5, Erlingsson & Wänström 2015, kap. 8.

¹⁰ Bäck & Öhrvall 2004, Petersson 2005

¹¹ Bäck 2000, Montin & Granberg 2013, kap. 5.

¹² Erlingsson & Wänström 2015, kap. 8.

Ett annat problem i den representativa demokratin, och kopplat till rekryteringssvårigheterna, är att ett ökande antal politiker hoppar av sina uppdrag i förtid. Forskning visar här att uppåt 15-20 % av politikerna i kommunerna hoppar av sina uppdrag före mandatperiodens slut. Den kanske mest intressanta slutsatsen i denna forskning är att avhopparna finns bland de grupper som redan är underrepresenterade i kommunalpolitiken, dvs. bland unga och bland kvinnor. Den vanligaste anledningen till att man hoppar av sitt uppdrag är kopplat till privatlivet, dvs. att ens familjeliv eller andra personliga omständigheter blir lidande av arbetet som förtroendevald. Men även andra anledningar förekommer, t.ex. att man inte tycker sig kunna påverka politikens innehåll och att uppdragen upplevs som meningslösa. Kanske är det också så att det relativt snabba inträdet på tunga poster i kommunalpolitiken leder till att man upplever svårigheter att alls klara av uppdraget och/eller att man känner en svag förankring i sitt kommunalpolitiska arbete i förhållande till den lokala partiorganisationen.¹³

Det är också värt att notera att politikerkåren i kommunerna fortfarande avviker från befolkningens sammansättning gällande grupprepresentativitet. Kommunernas beslutsfattande organ domineras av en välutbildad medelklass. Visserligen har kvinnorepresentationen förbättrats betydligt under de senaste 20 åren, men fortfarande är andelen kvinnliga kommunalråd och nämndsordföranden låg – ju tyngre uppdrag, desto färre kvinnor.¹⁴ Vi kan också konstatera att personer i åldern 18-29 år är underrepresenterade och trots en viss ökning av politiker med utländsk bakgrund är även denna grupp svagt representerad i kommunalpolitiken.¹⁵ Man kan naturligtvis även i denna del rikta kritiska frågor mot hur de politiska partierna rekryterar och nominerar personer till förtroendeposter i kommunerna.

Avslutningsvis beskriver forskningen om de politiska partiernas roll och den representativa kommun demokratin en palett av andra tillkortakommanden. Undersökningar visar att medborgarna upplever svårigheter i att påverka de politiska partierna. Politikerna i kommunfullmäktige synes också regelmässigt följa partigruppernas uppfattningar i olika frågor snarare än att lyssna in och ta intryck av medborgaropinioner i lokalsamhället. Partiforskningen har också noterat att partierna internt inte alltid fungerar optimalt i förmågan att ta tillvara gräsrotternas synpunkter inom partiet. Partiernas fullmäktigegrupper har en mycket stor makt i de flesta politiska partier när det gäller att formulera kommunala handlingsprogram. Vi kan tala om både en elitisering (en liten grupp dominerar) och en professionalisering (heltids- och deltidsarvoderade kommunpolitiker) av det lokala partilivet.¹⁶

Denna typ av demokratiska problem knutna till den representativa demokratimodellen har stått i fokus för debatten om den kommunala självstyrelsen sedan 70-talet. Kännetecknande för denna debatt om kommunernas demokratiska struktur och utveckling har präglats av idéer och förslag som försökt *komplettera* (inte ersätta) den representativa modellen med andra typer av instrument för att stärka kommunernas demokratiska legitimitet. I det utvecklingsarbete som avser att förnya kommun demokratin i Ängelholms kommun finns både element av att förnya den representativa modellen (partiernas arbete och rekryteringen av förtroendevalda) och element som fokuserar förnyelsearbetet mot medborgardialog och deltagande. Vi behöver därför utveckla forskningsöversikten och något ytterligare belysa aspekter knutna till medborgardialog och deltagande även mellan valen. Jag ska också avsluta framställningen i detta kapitel med en kortfattad orientering om ytterligare två alternativ i debatten om medborgarinflytande i kommunerna, dels satsningar på brukarinflytande och dels satsningar på valfrihetssystem. Dessa två sistnämnda alternativ har dock inte, mer än marginellt, skri-

¹³ Erlingsson & Öhrvall 2010.

¹⁴ Andersson & Hedlund 2011.

¹⁵ Järnbert & Olofsson 2012

¹⁶ Erlingsson 2008, Öhrvall 2004

vits fram som bärande delar i utvecklingsarbetet för demokratiförnyelse i Ängelholm (vilket dock inte innebär att sådana ambitioner inte uttryckts i kommunen).

Medborgardialog och mellanvalsdemokrati

Man kan överlag säga att forskningen om medborgardemokratin, i termer av att komplettera den representativa demokratin med fler inslag av deltagardemokratiska och dialogbaserade modeller, präglats av att ha varit kontroversiell. Forskarna har presenterat olika perspektiv och debatten har stundtals varit konfliktladdad. På ena sidan finns forskare som uttrycker en grundläggande skepsis, baserat på demokratiteoretiska normer, mot att introducera långtgående satsningar på att introducera deltagardemokratiska arbetsformer mellan valtillfällena. En av dessa kritiker, statsvetaren Mikael Gilljam vid Göteborgs universitet, uttrycker sig på följande sätt om detta i Dagens Nyheter:

Varför – frågar man sig – skall medborgare med resurser i form av exempelvis tid, pengar, kontakter, politiskt intresse och argisint humör ha mer att säga till om i demokratin än medborgare med andra typer av resurser?¹⁷

På den andra sidan har det funnits forskare som ser ett betydande demokratiskt mervärde i just sådana satsningar. Forskarna ser här att demokratin kan tillföras bredare kvaliteter och att själva deltagandet för med sig positiva värden i samhällslivet. Den s.k. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) uttryckte denna tanke på bland annat följande sätt:

Genom att delta utvecklar medborgaren fundamentala kvalitéer i samhället. Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer av samhället har glädje och nytta av. [...] Den som övar sig i samarbete, kritik och tolerans blir en tillgång både för sig själv och samhället, för såväl den privata som den offentliga sfären.¹⁸

Jag ska strax återkomma till dessa argument, men det kan vara värt att än en gång lyfta fram det faktum att kommunernas demokratiska grundvärden en gång utvecklats ur det vi skulle kunna kalla för en folkrörelsedemokrati. Den bärande tanken i detta perspektiv är att demokratiutveckling är något som växer fram underifrån. Kommunmedborgaren är i detta perspektiv en medlem i en kollektiv gemenskap som på olika sätt bidrar till att vårda egna angelägenheter i lokalsamhället. Vi kunde tidigare i detta kapitel notera att det under perioden från 1945 fram till 1970-talet utvecklades en stark tilltro till den representativa modellen, medan idéerna om kommunen som en folkrörelsebyggd gemenskap kom att få en underordnad betydelse. När kommunerna på 1970-talet hade institutionaliserats både som ganska stora välfärdsorganisationer och med en stark tjänstemannakultur höjdes röster för att återigen lyfta in folkrörelsedemokratin som en del i att stärka medborgarnas inflytande. Utvecklingen därefter har kännetecknats av att allt fler deltagandeformer diskuterats och introducerats i kommunerna. Det har handlat om exempelvis att stödja lokala byalagsgrupper, att stödja olika typer av nya sociala rörelser (miljö, kultur, sociala frågor), att starta särskilda medborgarpaneler, att stödja ungdomars politiska engagemang, att stärka brukarnas inflytande och det har handlat om att skapa valfrihetsmodeller etc. Montin & Granberg har karakteriserat denna utveckling sedan 1970-talet med hjälp av nedanstående tabell:

¹⁷ Gilljam 2002, *Dagens Nyheter* den 24/1 2002.

¹⁸ SOU 2000:1 s. 33

Tabell 4. Medborgardeltagande i ett historiskt perspektiv (källa: Montin & Granberg 2013, s. 136)

Årtionden	Hur bör medborgarna medverka?
1940/50-talen	Som förtroendevalda
1960-talet	Som aktiva i partier och genom kontakter med förtroendevalda
1970-talet	Som aktiva i partier samt övriga folkrörelser och sammanslutningar, genom kontakter med förtroendevalda, deltagande i planering
1980-talet	Samma som ovan, men också som brukare
1990-talet	Som ovan, men också som kunder och deltagare i folkomröstningar, medborgarpaneler m.m.
2000-talet	Som medverkande i ett flertal sammanhang och former, framförallt medborgardialoger

Vitaliteten i den kommunala demokratin vilar därmed på att det finns möjligheter för medborgarna att på detta sätt att delta i och utöva inflytande över kommunala frågor inte bara, och inte ens i huvudsak, genom deltagande i allmänna val vart fjärde år. När vi då kunnat notera flera tillkortakommanden i den representativa demokratimodellen har sökandet efter nya deltagandeformer mellan valen fått ökad tyngd i den kommundemokratiska debatten under de senaste 20 åren.

Debatten och utvecklingen av kompletterande (i förhållande till den representativa demokratin) demokratiinstrument har varit omfattande och då även skapat motreaktioner. Bland kritikerna av en utökad deltagardemokrati i kommunerna har den nyss nämnde Mikael Gilljam utvecklat kritiken i inte mindre än 9 invändningar mot att stärka inslagen av deltagardemokrati enligt nedanstående sammanställning:¹⁹

Tabell 5. Invändningar mot deltagardemokrati.

Invändningar mot deltagardemokrati	Argumentation
Bristande realism 1. Medborgarna kan inte delta 2. Medborgarna hinner inte delta 3. Medborgarna vill inte delta	Det deltagardemokratiska tänkandet brister i realism då medborgarna saknar reella möjligheter, kompetens, kunskaper och intresse för att delta.
Rakt motsatta effekter 4. Motverkar medborgarnas välbefinnande 5. Motverkar medborgarandan 6. Motverkar valdemokratis legitimitet	Politiskt deltagande mellan valen kan få rakt motsatta effekter än vad dess anhängare hoppats på. Deltagare i byalag eller aktionsgrupper kan efter hand tillägna sig kunskaper och färdigheter som används för att främja egna intressen. Deltagandet kan också ge vissa grupper ytterligare en kanal, utöver valdeltagandet, att påverka politiken som är orättvist fördelad.
Konflikt med andra demokrati- och styrelseskicksvärden 7. Konflikt med värdet 'politisk jämlikhet' 8. Konflikt med styrelseskicksvärdet 'kloka beslut' 9. Konflikt med styrelseskicksvärdet 'effektivitet'	Deltagardemokratin kan tänkas befinna sig i konflikt med värdet jämlikhet då inte alla har tid och resurser att delta (se 1-2 ovan) – och det är inte på något sätt givet att kvaliteten, förnuftet och måluppfyllelsen i de politiska besluten ökar genom att exempelvis hålla fler folkomröstningar eller att försöka engagera medborgare i olika former av deltagarorienterade aktiviteter

¹⁹ Gilljam & Hermansson 2003.

Denna typ av kritik finns även representerad bland kommunpolitikerna själva. En del politiker hävdar exempelvis att kommunpolitiska frågor genomgår en lång beredningsprocess i det kommunala systemet och det blir ofta problematiskt att exempelvis öppna för medborgarförslag i samband med att fullmäktige ska behandla olika frågor eftersom fullmäktigebehandlingen markerar slutpunkten i en lång process där både tjänstepersoner och politiker varit involverade. Det finns risker att det blir skendemokrati och att det blir en tummelplats för vissa, särskilt talföra, medborgare.²⁰ Parentetiskt kan det väl ha varit värt att tillägga att den idé som ligger bakom Ängelholms kommuns fullmäktigeberedningar synes beakta just denna invändning då tanken är att beredningsarbetet är ett sätt att utveckla strategier och utgångspunkter för fortsatta utvecklingsprocesser. Alltså en påbörjad strategisk resa, inte att vara en slutpunkt på en process.

Likväl har det i både forskning och politisk debatt framförts många argument för att satsa på en stark medborgardialog under mellanvalsperioderna. Huvudargumentationen för denna uppfattning formulerades på ett särskilt tydligt sätt i år i den s.k. Demokratiutredningens slutbetänkande från år 2000. Resonemangen utgår i hög grad från att den representativa demokratin bör vara grundbulten och det finns förslag om att på olika sätt stärka de förtroendevaldas roll och ställning (bland annat genom att öka antalet förtroendeuppdrag i kommunerna). Dock lyfter man även fram att den kommunala självstyrelsen bör innefatta betydande moment av deltagardemokratiska inslag där medborgarna ges ökade möjligheter för inflytande. Man skriver fram denna ambition på följande sätt:

För att medborgarnas självstyrelse ska fördjupas måste kommunernas procedurer och former ses över. Medborgarna måste ges större möjligheter att delta och utöva inflytande och på den vägen erfar delaktighet i den lokala politiken. Vi måste bryta koncentrationen av makt till ett fåtal förtroendevalda och chefstjänstemän, partiernas uttunning och, framför allt, många medborgares känsla av utanförskap och politisk ojämlikhet.²¹

Bland de förslag som lyfts i betänkandet finns exempelvis krav på skapa nya deltagandeformer för människor att pröva på att engagera sig i kommunalpolitiken, utveckla befintliga former för medborgardialog (t.ex. inom ramen för Plan- och bygglagen), skapa särskilda resurscentra för medborgardialog i stadsmiljön (särskilt i socialt utsatta bostadsområden) och i glesbygder (stöd till exempelvis folkrörelsearbete i byalag) och andra typer av satsningar som stärker deltagandegraden bland unga och personer med utländsk bakgrund. I senare års utveckling har också en rad olika försök med olika former av medborgarinflytande introducerats i kommunerna. De allra flesta kommuner arbetar idag på ett systematiskt sätt med modeller för medborgarinflytande. Kommunforskaren Nazem Tahvilzadeh uttrycker det till och med som att det våras för medborgardialoger i kommunerna. Tahvilzadeh drar slutsatsen att medborgardialoger fördjupar demokratin, men inte under vilka omständigheter som helst.²²

Forskningen om medborgardialoger är tämligen enig i att demokratiutveckling genom medborgardialoger och olika former av annat demokratiskt deltagande bygger på att reformerna har ett starkt stöd hos den politiska ledningen i kommunen och att framgångsmöjligheterna bottnar i noggranna överväganden rörande arbetets organisering. En grundläggande förutsättning är att satsningarna drivs med jämlikhet mellan de deltagande grupperna och att man arbetar systematiskt med att minska inflytandet för den styrande eliten i kommunen. Arbetet bör vara praktiskt orienterat och delegerat till de

²⁰ Se Karlsson 2006, Johansson 2004

²¹ SOU 2000:1, s. 156.

²² Tahvilzadeh 2015

medverkande själva i demokratiseringsprocesserna, men med aktiv support och handledning från administrativa stödfunktioner i kommunen. Medborgardialogen bör förläggas nära de aktiva medborgarna och inte utgå från normer och praxis som vanligtvis kännetecknar den kommunpolitiska förvaltningsorganisationen.²³

I den summerande historiken över kommundemokratins utveckling sedan 1945 (se tabell 4) noteras också ett ökande intresse från 1980-talet och framåt för dels brukarinflytande, dels olika direkt-demokratiska metoder (t.ex. folkomröstningar) och dels att betrakta medborgaren ur ett kundperspektiv. Även i dessa delar finns det idag en väl utvecklad forskning. Låt oss, om än en smula översiktligt, titta på ett par aspekter rörande brukarmedverkan, direktdemokrati och introduktionen av kundmodeller och valfrihetssystem.

Brukarinflytande, som lyftes in i den kommundemokratiska debatten på 1980-talet, innebär att på olika sätt involvera brukarna i utveckling, genomförande och även utvärdering av kommunal service.²⁴ Brukarinflytande definieras oftast som "möjligheter för patienter och klienter att påverka vårdens planering och genomförande samt att ta tillvara patienters och klienters erfarenheter och kunskaper".²⁵ Grundtanken med brukarmedverkan är att det finns ett demokratiskt värde i att låta de grupper som är berörda av besluten också fått ett stort inflytande över dess innehåll och utformning. Ofta motiveras brukarinflytande i termer av att kunna skraddarsy den kommunala verksamheten efter de som är direkt påverkade av den och att även utveckla en kommunal service som tar hänsyn till individuella behov. Perspektivet att brukaren är en sorts "mottagare" av service anses som förlegat och genom att istället tala om brukaren som medskapare främjas övergripande demokratiska värden som deltagande, dialog, engagemang och ansvar. Olika idépolitiska riktningar har utnyttjat begreppet och således kan man hitta pläderingar för brukarinflytande bland socialliberaler, folk rörelsesocialister, nyliberaler och i rörelsen runt New Public Management.²⁶

Ur demokratisynpunkt finns det ett grundläggande dilemma inbyggt i brukarinflytandet som rör sig mellan å ena sidan att brukarna befinner sig i en situation där de blir kooperade (eller vardagligt uttryckts insydda i) i den kommunala organisationen som sådan och att man då på olika sätt legitimerar och får ta ansvar för kommunorganisationens politik och, å den andra sidan, av att man faktiskt är med och bidrar till att utforma politikens innehåll. En av forskarna på området, sociologen Erik Eriksson beskriver brukarinflytande som en sorts "sanktionerat motstånd" där brukarinflytande består av på ena sidan kontroll och reglering från välfärdsorganisationernas sida och på den andra sidan av ett möjlighetsutrymme för brukarna att driva sina frågor (sitt motstånd) inifrån den aktuella välfärdsorganisationen.²⁷

De direktdemokratiska inslagen i den kommunala självstyrelsen, som har en lång historisk tradition bakom sig (från sockenstämmorna och framåt), har under perioden efter 1980 huvudsakligen kanaliseras i tre huvudformer; via folkomröstningar, via s.k. medborgarförslag och via lokala opinionsundersökningar. Möjligheten att hålla rådgivande *folkomröstningar* i en kommun introducerades med 1977 års kommunallag och sedan 1980 har 119 lokala folkomröstningar hållits. Det bör väl då sägas

²³ Se Tahvilzadeh 2015 (som drar dessa slutsatser om jämlikhet och organisering på grundval av dels internationell forskning på området och genom fallstudier av medborgardeltagande i Göteborg och Botkyrka).

²⁴ Brukarinflytande har dock rötter i 1960-talets medborgarskapsrörelser och i en del avseenden kan man gå längre tillbaka i historien (se Eriksson 2015). En beskrivning av hur brukarinflytandet utvecklades från 1980-talet finns att läsa i Ds 2001:34.

²⁵ SOU 2011:35 s.193

²⁶ Eriksson 2015.

²⁷ Eriksson 2015.

att av de 119 folkomröstningarna som hållits under perioden från 1980 utgörs 25 av omröstningar knutna till frågan om trängselskatt i Stockholm och lika många, cirka 25 omröstningar, har handlat om förändringar (utbrytning, delning, hopslagning) av kommungränser. I övrigt är bredden stor vad gäller vilken typ av frågor som behandlas. Av de 69 som återstår då ovannämnda omröstningar exkluderats finns följande frågor noterade:

- * 20 omröstningar rörande skola, social omsorg, sjukvård
- * 18 omröstningar rörande trafikfrågor/kollektivtrafik (som i Ängelholm 2011)
- * 12 omröstningar har behandlat miljö- och naturvårdsfrågor
- * 5 omröstningar om kommunens namn
- * 5 omröstningar har ägnats kultur- och fritidsfrågor
- * 3 omröstningar gällande systembutik
- * 6 omröstningar i övriga ämnen; flyktningmottagning, länsbyten etc.)

År 1994 inrättades det s.k. kommunala folkinitiativet. Detta innebar att fem procent av de röstberättigade invånarna gavs möjlighet att väcka en fråga om att hålla en lokal folkomröstning. Fullmäktige kunde sedan antingen med enkel majoritet fatta ett beslut om att avslå förslaget eller att hålla en folkomröstning. I de utvärderingar av 1994 års folkinitiativ som gjordes framkom att de flesta folkinitiativen, upptill 90%, avslogs av fullmäktige. Många kom att beteckna detta som en skendemokrati utan praktisk betydelse och detta ledde år 2011 fram till en lagändring som kommit att benämnas "det förstärkta folkinitiativet." Förändringarna innebär att ett folkinitiativ om folkomröstning ska behandlas i fullmäktige om minst tio procent av invånarna ställer sig bakom det. Dessutom krävs att två tredjedelar av fullmäktige aktivt röstar mot en folkomröstning för att folkinitiativet **inte** ska leda till en folkomröstning. En politisk minoritet i fullmäktige kan alltså idag bestämma över om en folkomröstning ska hållas. Dock tillkom två nya villkor för att hålla folkomröstning. Dels att den fråga som man önskar hålla folkomröstning om ska vara en fråga som ligger i den kommunala beslutskompetensen och dels har den tidsrymd under vilken insamlingen av namnunderskrifter kan ske begränsats till sex månader.²⁸

Det förstärkta folkinitiativet fick omedelbart effekt i bemärkelsen att antalet folkinitiativ har ökat under perioden 2011-2014. 44 initiativ har lämnats in varav 31 har bedömts som korrekta. Av dessa har fullmäktige beslutat att hålla folkomröstning (på grundval av ett folkinitiativ) i 20 fall. Det första av dessa fall var Ängelholms kommun som röstade om en trafikled (Klippanvägens förlängning genom Pyttebroområdet). Nedan finns en sammanställning av utfallet av valdeltagande och resultat av de folkomröstningar (inkl. Ängelholm) som hållits sedan 2011. I tre av fallen (gulmarkerade i tabellen) har kommuner haft folkomröstningar utan att något folkinitiativ har väckts. Erfarenheterna så långt visar alltså att det finns risker med att valdeltagandet blir lågt (även om antalet fall bara är tre så långt har politikerinitiativen haft ett högre valdeltagande än de folkomröstningar som tillkommit via folkinitiativ).

²⁸ Jungar 2013, Karlsson & Gilljam 2015

Tabell 6. Kommunal folkomröstningar 2011-2016 (n=23). Sorterat efter valdeltagandet.

Kommun	Fråga	Ja/Nej	Valdelt.
Tjörn	Simhall (2014)	41%/51%	74%
Göteborg	Trängselskatt (2014)	43%/57%	73%
Ljusnarsberg	Kommunens namn (2014)	65%/31%	70%
Upplands Väsby	Översiktsplan för NV Väsby (2014)	49%/44%	70%
Botkyrka	Delning av kommunen (2014)	26%/70%	65%
Trosa	Länsbyte (2013)	41%/59%	62%
Essunga	Nossebrobadets framtid (2014)	35%/60%	59%
Höganäs	Hamnens utveckling (2014)	50%/43%	57%
Bengtstors	Gemensam Dalslandskommun (2014)	39%/47%	55%
Skellefteå	Centrumbron (2014)	39%/61%	54,4%
Sunne	Nerläggning av skolor (2012)	24%/69%	54 %
Vimmerby	Nedläggning av skolor (2016)	Tre alternativ	53%
Årjäng	Nerläggning av skolor (2013)	39%/59%	51 %
Bromölla	Arrangemangshall (2014)	51%/49%	49%
Ekerö	Aktieförsäljning i kom. bolag (2012)	33%/66%	45 %
Laxå	Flytt av skolor (2013)	27%/71%	44%
Värmdö	Ny skolorganisation (2014)	75%/12%	38,3%
Grums	Flytt av skolor(2013)	21%/77%	38 %
Ängelholm	Ny trafikled (2011)	37%/60%	34%
Tyresö	Äldreomsorgstaxa (2012)	14%/84%	29%
Ljungby	Öppning av skolor (2012)	60%/35%	28 %
Surahammar	Högstadiet i Virsboskolan (2014)	61%/27%	24%
Strängnäs	Skolorganisationen (2013)	18%/77%	17 %

När det gäller introduktionen av *valfrihetssystem*, som får fart i början av 1990-talet, är tanken att ge brukare av kommunal service en möjlighet att välja vilken utförare (bland privata företag, ideella organisationer eller kommunen) som ska tillhandahålla en viss tjänst. Ur demokratisynvinkel kan man säga att medborgarna på detta sätt ges en möjlighet att "rösta med fötterna". Om man inte är nöjd med kommunens tjänst i en viss verksamhet kan man som medborgare välja bort kommunen till förmån för en annan utövare. En tanke i detta är att kommunen då också försöker förbättra och anpassa den egna verksamheten efter medborgarnas önskemål. Introduktionen av och även betydelsen eller effekterna av valfrihetssystem har varit politiskt kontroversiell ur olika synvinklar, men utgör idag en betydande del av de samlade välfärdstjänsterna som har koppling till kommunpolitiken. Det är väl dock värt att märka att olika kommuner visat varierande grad av intresse för att introducera valfrihetssystem. Det råder stor variation mellan kommunerna och i en rapport författad av Henrik Jordahl och Rickard Öhrvall från 2013 görs en omfattande genomgång av utvecklingen av välfärdsmodeller (både hur regelverket utvecklats, hur valfrihetssystemen faktiskt utvecklats i kommunerna och genomgången behandlar hela bredden av välfärdstjänster i den kommunala sektorn).²⁹ Ett konstaterande i denna rapport är att valfrihetssystemen har främst introducerats i de större kommunerna

²⁹ Jordahl & Öhrvall 2013.

som haft alliansmajoritet i kommunfullmäktige. I mindre och vänsterstyrda kommuner har intresset för valfrihetssystemen varit betydligt svalare (se nedanstående tabell).

Tabell 7. Kommuner som tillämpar Lagen om Valfrihetssystem (LOV) 2010-2014

Kommuntyp	Har valfrihetssystem	Saknar valfrihetssystem
Alliansen har majoritet (M, L, C, KD)	69,8%	30,2%
(S)+(VP) har majoritet	23,9%	76,1%
Stora kommuner (fler än 38.000)	81%	19%
Små kommuner (färre än 9.800 inv)	21,3%	78,7%
Totalt	50,4%	49,6%

Diskussionspunkter; Ängelholms kommun

Om vi beaktar de utgångspunkter som lagts fast i Ängelholms kommun för att stärka demokrativärdena betonas både ett behov av att se över förhållanden knutna till den representativa demokratin och förhållanden där medborgardialog och deltagardemokrati betonas. Det kan då vara värt att, för att summera översikten så långt, att notera nedanstående diskussionspunkter i det fortsatta utvecklingsarbetet i Ängelholms kommun:

- På vilka sätt kan partierna utveckla sin rekrytering av nya partimedlemmar för att bredda rekryteringsbasen för att i sin tur få fram nya kommunpolitiker? Stämmer det med erfarenheter i Ängelholm att uppdragsvilligheten bland kommunmedborgare är hög samtidigt som partierna inte lyckas kanalisera detta intresse?
- Vad kan man göra i de politiska partierna för att minska antalet avhopp från kommunala uppdrag? Vad kan den kommunala förvaltningen göra för att stödja nya kommunpolitiker och därmed minska avhoppet?
- Stämmer bilden som lämnas i forskningen att partiernas fullmäktige grupper har för stor makt över innehållet i partiernas kommunalpolitik jämfört med partiets gräsrotter eller olika typer av medborgaropinioner?
- Går det för lätt och för snabbt idag att erhålla ganska tunga kommunpolitiska uppdrag?
- Vilka vägar finns för att öka antalet unga respektive personer med utländsk bakgrund i kommunalpolitiken? Utgör de nya fullmäktigeberedningarna i Ängelholms kommun en inkörsport för dessa grupper?
- Vilka problem finns i att stärka medborgardialogen mellan valen? Finns det en för stor tilltro till att medborgare kan, hinner och vill påverka olika kommunpolitiska frågor? Gynnar deltagardemokratiska inslag i huvudsak de redan resursstarka och välutbildade personerna i kommunen?
- Bygger medborgardialogen på deltagarnas egna utgångspunkter och livserfarenheter eller är det kommunens traditionella normer och praxis som tenderar att dominera dialogprocesserna?
- Vilken roll bör olika brukare ha i den kommunala demokratin? Vilka vägar finns att stärka inflytandemöjligheterna för personer med funktionshinder?

- Vilka former av medborgardialog är att föredra; medborgarpaneler, frågestund i fullmäktige, system för medborgarförslag, folkomröstningar, IT-demokratiska metoder, kommunala opinionsundersökningar? Hur ska man se på perspektiv som betraktar medborgaren som kund i förhållande till olika kommunpolitiska verksamheter?

3. Demokratiska dilemman i den kommunala självstyrelsen

I föregående avsnitt behandlades kommundemokratin historiska utveckling och övergripande förutsättningar gällande både representativ demokrati och former för medborgarinflytande mellan valen. Vi ska i detta avsnitt fördjupa översikten, både teoretiskt och med praktiska illustrationer, runt ett antal dilemman som kommunforskningen lyft fram gällande reformer med att försöka stärka demokratin i det kommunalpolitiska arbetet. Sammantaget är det sex sådana dilemman som ska behandlas:

- A. Den kommunala självstyrelsens innebörd; mellan nationell och lokal demokrati
- B. Kommunen som förhandlings- eller opinionsbildningsarena
- C. Partipolitik mellan helhetsintresse och särintressen
- D. Kommundemokrati som maktbalansering I Politik kontra förvaltning.
- E. Kommundemokrati som maktbalansering II Fullmäktige kontra styrelsen
- F. Maktbalansering I+II=Demokratiutveckling med fullmäktigeberedningar utan facknämnder

Kommunal självstyrelse mellan nationell och lokal demokrati

En första grundläggande dimension som ramar in villkoren för att utveckla kommundemokratin är kopplad till den kommunala självstyrelsens betydelse och utveckling. De konstitutionella utgångspunkterna innebär att kommunerna kan ses som uttryck för det den svenska staten delegerat. Den kommunala självstyrelsen har alltid varit fixerad vid kommunernas relationer till staten. Tidigare talade man om speciallagsreglerad respektive kommunallagsreglerad kompetens, dvs, kommunernas verksamhet var definierad som ett uppdrag från staten.³⁰ Även om vi idag kanske snarare talar om att kommunernas uppgifter ska skötas på den kommunala självstyrelsens grund är kommunerna i hög grad en sorts förlängd statsmakt och självstyrelsens betingelser är fortfarande i hög grad relaterad till statsmakten. Det demokratiska ramverket i en kommun består därför både av ett nationellt sammanhang – rikspolitiken – och ett lokalt sammanhang – kommunpolitiken. Under lång tid har den kommunala självstyrelsen diskuterats i ljuset av ett s.k. kommunalt samband, dvs. att rikspolitiken på olika sätt bör relateras till kommunpolitiken.³¹ Bärande delar i det kommunala sambandet har utgjorts av en gemensam valdag för riksdags- och kommunalval och att de politiska partierna haft för mågan att exempelvis kanalisera kommunpolitikens problem och perspektiv till överväganden i riksdag och regering. En viktig roll har här också spelats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som utgjort något av en förhandlings- och påtryckarorganisation för kommunernas räkning i förhållande till den centrala statsmakten.

Vi kunde i förra avsnittet i denna rapport notera att man begränsat folkinitiativet att hålla folkomröstningar endast till frågor som kommunen har kompetens att fatta beslut om. Det ligger naturligtvis en risk i att kommundemokratiskt utvecklingsarbete kan leda i skendemokratisk riktning om kommunmedborgare stimuleras att medverka i deltagardemokratiska aktiviteter i frågor som ligger utanför kommunens kompetens. Det är väl omvittnat i kommunalpolitisk praxis att kommunpolitiker ibland frestas att profilera politiska utspel i exempelvis fullmäktigedebatter i frågor som fullmäktige överhuvudtaget inte äger. Och det är i realiteten ofta svårt att dra en gräns mellan vad som är att

³⁰ Strandberg 1998.

³¹ Gustafsson 1999

betrakta som kommunens allmänna angelägenheter och det som inte är det. Kommunen är idag involverad i ett stort antal samhällsfrågor och alltfler av samhällsproblemen är sammansatta på ett sådant sätt att olika politikområden berörs. Några exempel; Självklart är det så att den statliga myndigheten Kriminalvården har uppgiften att i samhället minska enskilda personers återfall i brottslighet, samtidigt är Kriminalvårdens insatser i denna uppgift beroende av att kommunerna har möjlighet att stödja kriminalvården i att exempelvis underlätta för den enskilde att hitta en bostad och vid behov få stöd från socialtjänsten. Likaså förhåller det sig inom arbetsmarknadspolitiken. Här har Arbetsförmedlingen ett uppdrag från den centrala statsmakten att ta ett ansvar för att underlätta för personer att komma in på arbetsmarknaden. Men, även här är den ambitionen beroende av om kommunerna kan tillhandahålla exempelvis en bra infrastruktur och olika typer av utbildningsinsatser.

Kommunernas relationer till statsmakten har under de senaste decennierna tveklöst blivit alltmer komplexa. Ett demokratiskt utvecklingsarbete kräver därmed stöd inte bara från sakkunniga experter inom olika fackområden som t.ex. utbildning, omsorg, miljö, teknik utan också från professioner i kommunen med mer allmän kompetens, exempelvis från samhällsplanerare och kommunjurister. Det gäller att ha en öppenhet för vilka politiska frågor som ska behandlas på den politiskt-demokratiska dagordningen och det finns anledning att i vart fall under initialskedena av en utvecklingsprocess bejaka både politikernas och enskilda medborgares inspel – även om de vid en första anblick synes ligga långt utanför det kommunala kompetensområdet.

Detta är då endast en bild (dvs. självstyrelse som en relationslogik med statsmakten) av hur den kommunala självstyrelsen gestaltats i den demokratipolitiska debatten. En annan bild, som fått allt större utrymme i analyser av den kommunala självstyrelsen under de senaste 20 åren, är att kommunerna stärkt sin självstyrelse genom att på olika sätt skapa nya resurser (inte bara från staten) och en ny maktbas genom att interagera med andra aktörer än just bara staten.³² Det gäller interaktion både i lokalsamhället och i flernivåsammanhang där kommunerna vidgat sina kontaktytor på region- eller länsnivå och även i internationella sammanhang, inte minst inom EU. Slutsatsen är alltså att strategier för att stärka kommundemokratin inte enbart kan stanna inom den egna kommungränsen. Det innebär bland annat, och om vi tittar mer specifikt på Ängelholms demokratiutvecklingsarbete, att fullmäktiges beredningar bör ha blicken riktad inte bara mot de rådande förutsättningarna som givits av statsmakten utan också till frågor som är kopplade till exempelvis det lokala näringslivet, till regionens utvecklingspolitik, till idéer som utgör en del av globala utvecklingsprojekt och till möjligheter att erhålla EU-stöd osv.

Detta innebär också att de politiska partiernas lokalavdelningar bör hålla sig med vitala länkar och delta i partipolitiska aktiviteter på regional, nationell och global nivå. Överlag visar forskningen på att det existerar olika typer av trögheter i kommunernas engagemang i den typen av omvärldskontakter. Forskningen visar också på olika typer av tillkortakommanden i hur de politiska partierna agerar i ett flernivåpolitiskt system. Några sådana trögheter som noterats av forskarna är följande:³³

- Kommunledningarna deltar allt oftare i olika omvärldsfora; t.ex. regionala arbetsgrupper, kommunalförbund, delregionala nätverk, i EU-grupperingar etc. Kommunledningen agerar ofta på ett tämligen "obundet mandat" i dessa sammanhang och det finns en svag förankring av dessa aktiviteter i den egna kommunens organ.
- De politiska partierna är inte helt samordnade internt när det gäller att driva en gemensam kommunpolitisk hållning i relation till partiets regionfullmäktige-grupp

³² Pierre 1994, Johansson 2004.

³³ Jerneck & Gidlund 2001, Jerneck & Sjölin 2003, Johansson 2004, Montin 2004.

- Partiernas företrädare i regionpolitiska sammanhang och i internationella nätverk är ofta svagt förankrade i förhållande till den egna partiorganisationens gräsrotsnivå.

Kommunen som förhandlings- eller opinionsbildningsarena

Den kommunala självstyrelsen vilar på en lång tradition av att bedriva samtal kring lokala frågor och att i god anda komma fram till samförståndslösningar. Detta har gällt från sockenstämmorna via inrättandet av kommuner enligt 1862 års kommunalförordningar och vidare framåt till dagens existerande samlingsregeringar i kommunstyrelsen. Sverige har hittills inte tillämpat parlamentarismens principer i kommunalpolitiken i den mening vi känner från regeringsmakten på central nivå. Samtliga partier, med en viss representation i fullmäktige, har också tagit plats i kommunstyrelsen. Även om det finns inslag av majoritetsstyre i dagens kommuner genom att en koalition av partier gör upp om att tillsätta ordförandeposter i styrelser/nämnder och tillsätta en majoritet av platser i nämnderna, präglas en stor del av det kommunpolitiska arbetet av samtal och samförstånd över blockgränserna. Huvuddelen av det politiska arbetet i en kommun sker på grundval av en *förhandlingskultur*. I styrelser och nämnder har sammanträdena ofta varit stängda för allmänheten och överläggningarna mellan partiernas företrädare sker oftast i en tämligen pragmatisk anda och med en gemensam vilja att hitta fungerande lösningar på de problem som behandlas.

Kommunens vardagliga politiska processer har många likheter med hur utskottsbehandlingen sköts i den svenska riksdagen.³⁴ Det är sakfrågeinriktat, det är ett givande och tagande och ofta nås kompromisser mellan olika uppfattningar. Det ligger naturligtvis en fördel i detta; ambitionen är att åstadkomma resultat och hitta fungerande lösningar som har ett brett stöd, inte bara bland de politiska partierna, utan också bland kommunmedborgarna. Denna typ av förhandlingskultur, inte konfliktladdade beslutsprocesser där majoriteten beslutar, har av den norske statsvetaren Johan P. Olsen betecknats som "demokrati på svenska".³⁵ Nackdelarna ur demokratisk synpunkt med en långt driven förhandlingskultur är ju dock att väljarna har svårt att utkräva ansvar eftersom de politiska skiljelinjerna tenderar att suddas ut. Varför ska jag alls gå och rösta eller engagera mig politiskt då alla står för ungefär samma politik? Partiernas profilering av egna ståndpunkter och ideologiska utgångspunkter har i hög grad varit tänkta att uttryckas exempelvis i samband med de offentliga debatterna i fullmäktige eller i samband med valkampanjer. Den typen av opinionsbildningskultur, där partierna är aktiva i debatter, i medier och där konfliktladdningen är hög, tenderar att i svensk samförståndsanda att få en relativt undanskymd plats och inte sällan betraktas den typen av agerande med nersättande omdömen som politiskt käbbel. Vi kan relatera förhandlingskultur med opinionsbildningskultur enligt nedanstående sammanställning:

Tabell 8. Förhandlingskultur och opinionsbildningskultur.

Förhandlingskultur	Opinionsbildningskultur
Syftar till att överbrygga konflikter	Kontrasterar konflikter
Slutenhet	Öppenhet
Resultatinriktad – praktisk	Ideologisk – principiell
Dialog/sakargument/samtal	Debatt/retorik/votering
Att lösa problem	Att vinna anhängare och sympatier

(Inspirerad av Sjölin & Jerneck 2003)

³⁴ Sannerstedt 1989.

³⁵ Olsen 1990.

Det är värt att i arbete med demokratiutveckling vara medveten om ovanstående uppdelning. Det finns viktiga demokrativärden representerade i båda perspektiven. I förhandlingskulturen finns värden som har med att respektera olika åsikter i det politiska samtalet, att försöka sträcka ut en hand för att nå fram till fungerande resultat och att bygga ömsesidiga förtroenden för politiker emellan och därigenom skapa tillit för att hantera framtida politiska utmaningar i det politiska systemet osv. I opinionsbildningskulturen finns värden som förhoppningsvis kan entusiasmera människor att ta ställning politiskt, att utveckla det politiska arbetet i långsiktiga visioner och bidra till att förtydliga ansvarsutkrävandet i kommunpolitiken. Den ena klarar sig inte utan det andra. Sjölin & Jerneck (2003) beskriver kommunpolitikerna i termer av att vara förhandlande demokrater. Man beskriver kommunpolitikernas uppgift på följande sätt:

Konkreta politiska förhandlingar måste normalt föras i slutna rum. Annars kan inte förhandlingsuppställningar nås. Men som demokrat måste politikern söka debatt och öppenhet om de frågor förhandlingen gäller.³⁶

Kanske har dock detta förhandlingsperspektiv på kommunpolitikerna betraktas som ett demokratiskt problem. Diskussionen om att stärka majoritetsinslagen (att komma bort från förhandlade samförståndslösningar) har präglat mycket av den kommundemokratiska debatten genom åren. I den senaste kommunallagsutredningen föreslås exempelvis att en försöksverksamhet ska initieras i vissa kommuner under 2017-2022 för att pröva ett system med förstärkt majoritetsstyre. Tanken är att skapa någon form av kommunparlamentarism (ungefär som regeringen i förhållande till riksdagen) och motiveringen av förslaget är att tydliggöra ansvarsutkrävandet.³⁷ Vi vet inte i dagsläget om riksdagen kommer att besluta att starta en sådan försöksverksamhet men man kan i varje enskild kommun fundera över hur de politiska partiernas ståndpunkter kan synliggöras inför väljarna och vilka som är de viktigaste skiljelinjerna mellan de politiska partierna. Likaså har de politiska partierna, trots allt, en viktig pedagogisk uppgift att försvara inslagen av förhandlingskultur i kommunalpolitiken, både i relation till medierna (som inte alltid gillar förhandlingskulturens slutna beslutsrum) och till medborgarna.

Partipolitik mellan det kommunala allmänintresset och lokala särintressen

Det har i den kommunpolitiska forskningen ofta framställts som ett centralt dilemma i det kommunalpolitiska arbetet att balansera, å ena sidan, vikten av att hålla ett helhetsperspektiv gällande målbild, ekonomi och verksamhet och, å den andra, att vara lyhörd för olika krav och synpunkter som kommer från medborgarna. Det ligger i själva essensen i begreppet medborgarinflytande att beslutsfattarna ska vara öppna för förslag eller krav från kommunmedlemmarna. Samtidigt är det naturligtvis orimligt att tillgodose alla de önskemål som framförs. Den kommunpolitiska praktiken präglas av att balansera ett sorts kommunalt allmänintresse mot ett stort antal (ofta behjärtansvärda) förslag från olika lokala särintressen. Traditionellt har uppgiften att fungera som kanal mellan medborgarnas förslag och det kommunala allmänintresset lagts på de politiska partierna. Partierna är tänkta att dels samla medborgare för aktiviteter inom partierna (som partimedlemskap) och dels som ett sorts känslspröt ute i samhället för att föra fram olika typer av medborgarförslag och opinioner i lokalsamhället.

Vi kunde i tidigare avsnitt konstatera att de politiska partierna tappat medlemmar och även aktivitetsnivåer. Partiernas funktion att kanalisera medborgarinflytande har därmed försvagats och forskning visar även att andra typer av kanaler kommit att fylla den lucka som uppstått när partierna tapp-

³⁶ Sjölin & Jerneck 2003, s. 38.

³⁷ SOU 2016:5

pat kraft. Även om forskningen om detta inte förefaller vara särskilt omfattande kan noteras att en växande flora av intressegrupper befolkar kommunens omgivning i syfte att påverka kommunens politik i olika avseenden. Det gäller exempelvis olika typer av klientorganisationer inom omsorgssektorn, nya sociala rörelser, nya typer av lobbyister (för friskolor, evenemang, kreativa näringar), allt fler ekonomiska intressenter (fastighetsägare, byggare, vårdföretag, konsulter) och dessutom har kommunen att förhålla sig till allt fler tillfälliga opinionsgrupper (exempelvis grupper som vill bevara en skola, eller aktioner kopplade till trafikförsörjning, miljöfrågor, byutveckling etc.). Till denna bild ska läggas ökande aktiviteter i sociala medier som försöker hävda specifika frågor och intressen.

Det är inte allt för djärv slutsats att säga att de politiska partierna idag endast är en bland flera andra organisationer i lokalsamhället som utgör kanal för medborgarinflytande. Man kanske dock kan säga att de politiska partierna fortfarande har uppgiften att samordna och väga in ett helhetsintresse när politiska beslut ska fattas i det kommunala systemet. De lokala partorganisationerna ska inte bara formulera kommunpolitiska handlingsprogram (att gå till val på) men också att under mandatperioderna ha en roll att stödja dess företrädare i kommunpolitiken så att de är samordnade och därmed bidrar till att skapa ett allmänintresse visavi alla intressenter med specifika krav som pockar på uppmärksamhet i kommunalpolitiken.³⁸

Frågan om medborgarinflytande i detta sammanhang kan knytas till den idag mycket omfattande forskningen om politisk styrning i nätverk.³⁹ Kommunerna befinner sig i ett kontinuerligt samspel mellan aktörer både i det egna lokalsamhället och i andra sammanhang, inte minst i förhållande till den regionala utvecklingspolitiken och till politiska processer med koppling till EU. Kommunerna är länkade till ett stort antal, mer eller mindre formaliserade, nätverk och de frågor som hanteras i dessa nätverk kan karakteriseras som komplexa (det kan gälla infrastrukturfrågor i ett regionalt sammanhang, hantering av miljöproblem, kvalitetsarbete i skolan, lokalisering av företagsetableringar, flyktintegration, finansieringslösningar för nyinvesteringar osv.). Det har i senare års forskning blivit vanligt att tala om kommunernas uppdrag att hantera ett växande antal s.k. wicked problems, dvs. politiska frågor som är synnerligen svårlösta då de innefattar en sammansatt problembild och där förutsättningarna att hitta framkomstvägar ständigt förändras.⁴⁰ Exempel utgörs av hur man ska komma åt social segregering och hälsa i olika bostadsområden, att tillgodose vårdbehov för äldre med krympande budgetunderlag, avfolkning av landsbygder och åtgärder för minskad klimatpåverkan.

Ambitionen att satsa på demokratiförnyelse bör mot denna bakgrund väga in att det faktiskt inte utgör ett quick fix att vara politiskt aktiv. Politiskt arbete är idag svårhanterligt, tidskrävande, mångfasetterat och som innefattar behov av att hantera breda kontaktnät. De klassiska argumenten för att stärka den representativa demokratimodellen med kompletterande demokratiinstrument som lyfter in medborgarinflytande och deltagande synes mer angelägna en någonsin tidigare samtidigt som det blivit en allt mer grannliga uppgift att utveckla medborgarnas deltagande i den typen av komplexa frågeställningar. De senaste årens demokratiutvecklingsarbete i kommunerna har, vågar jag påstå, fått en delvis ny inriktning där det komplexa i samhällsutvecklingen sätts i fokus. Demokratiutveckling kan inte ses isolerat från andra förhållanden i samhällslivet såsom hälsotvårfaktorer, socialt utanförskap, ekologi, jämställdhet, teknikutveckling osv. Ett exempel kan hämtas från Malmö stad och arbetet inom den s.k. Malmökommissionen:

³⁸ Erlingsson 2008.

³⁹ En samlande översikt skriven på svenska utgörs av Hedlund & Montin 2009.

⁴⁰ Se Sundström 2005, s. 9, Koppenjan & Klijn 2004.

Malmökommissionens arbete, som initierades av Malmö stad 2010, var en politiskt oberoende kommission (bestående av både praktiker och forskare) för att ta fram åtgärder för att på sikt minska hälsoskillnaderna mellan Malmö stads olika områden genom att angripa de bakomliggande orsakerna till hälsoproblemen. Målet med kommissionen var att ge beslutsfattarna i Malmö ett underlag med vetenskapligt underbyggda förslag till strategier för hur man kan minska ojämlikheten i hälsa i Malmö. Kännetecknande för de principiella utgångspunkter som formulerades av Malmökommissionen handlade om att försöka angripa dessa ojämlikheter med hjälp av ett helhetsperspektiv. Det var väsentligt att engagera medborgargrupper, politiska partier, sociala rörelser, näringsliv, myndigheter för att på sikt bygga institutioner med kapacitet att åtgärda ett mycket komplext samhällsproblem.⁴¹ Malmökommissionen arbetade också med den startegiska utgångspunkten att kommuner och myndigheter förändrar sina arbetssätt så att stuprörstänkandet minskar och att man utgår från samhällsproblem, inte sektorsfrågor i förändringsarbetet. En annan strategisk faktor var att forskning och utbildningsinsatser skulle integreras i utvecklingsarbetet. Forskningen kunde bidra med flervetenskaplig kompetens, dvs. olika vetenskapsfält bidrog med kunskaper och analysstöd i strategiarbetet. Hälsoproblemen i Malmö stad kräver vad man skulle kunna kalla sammansatt kunskap från många olika håll; flervetenskap, bildningsperspektiv, sociala rörelser, teknologi osv. En viktig del i att arbeta med sammansatt kunskap för förändring utgörs av att stärka enskilda människors delaktighet i samhällsutvecklingen vilket ger ytterligare tyngd och betydelse åt kommunernas arbete med demokratiutveckling.

Kommundemokrati som maktbalansering I; Politik kontra förvaltning

I den tillbakablickande beskrivningen i avsnitt två i denna rapport kunde vi notera att kommunerna förändrades på ett djupgående sätt genom kommunsammanläggningsreformerna på 1950- och 60-talen då de politiskt förtroendevalda i stor utsträckning kom att ersättas med tjänstepersoner. Kommunerna omvandlades från att ha varit lekmannastyrda till att bli professionsstyrda. Under perioden strax före den senaste stora kommunsammanläggningen år 1970, när kommunernas välfärdsåtaganden växte snabbt kom behovet av professionellt stöd i den kommunala organisationen att öka. I en analys av kommunernas utveckling i Halland fick jag i en intervju med en av de ledande politikerna i en tidigare landsortskommun berättat för mig att när man på 1960-talet skulle starta det första dagiset i kommunen var det de två ledande politikerna – en socialdemokrat och en centerpartist – som hade hela ansvaret för detta. Man satt hemma vid köksbordet och planerade i vilket hus dagiset skulle öppna, man åkte till IKEA och inhandlade möbler/inredning, man skötte anställningen av dagispersonal och man fortsatte även efter det att dagiset kom igång att sörja för olika verksamhetsfrågor. De förtroendevalda hade ofta vid denna tid ansvaret för samtliga moment i policyprocessen, från initiativ till genomförande av de kommunala uppgifterna.⁴²

Med kommunsammanläggningarna växte behoven av specialiserad kompetens i välfärdsåtagandena (pedagogik, omsorg, socialvård, plankompetens) vilket innebar att de förtroendevalda fick en ny roll. Så småningom avgränsas det politiska uppdraget till att vara beslutsfattare medan både beredning före beslut och implementering efter beslut kom att skötas av tjänstepersoner. Politikerna gavs dock viktiga uppgifter i att prioritera kommunens medborgarkontakter och att bedriva lokalt partiarbete för att förankra kommunpolitiken på medborgarnivå och att stärka rekryteringsunderlaget för att få fram nya förtroendevalda osv.⁴³ Man kan lite enkelt uttryckt säga att debatten om gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit intensiv alltsedan 1970-talet. I vissa perioder har man lyft fram politikens

⁴¹ Malmö stad 2013, Abrahamsson 2012, Stigendahl 2012.

⁴² Strömberg & Westerståhl 1983.

⁴³ Montin 2004, kap. 6.

betydelse i policyprocessen som avgörande för att motverka långtgående expertstyre och byråkratisering. Under andra perioder, exempelvis i samband med att beställar- och utförarmodeller lanserades, ansågs mest lämpade att inneha mer renodlade eller specificerade roller. Det bör väl dock sägas att kommunallagen bygger på principen att de förtroendevalda fattar beslut kollektivt och även har ett kollektivt verksamhetsansvar. De förtroendevalda har det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen och det är också de förtroendevalda som styr förvaltningen.⁴⁴

Forskningen på området har tämligen entydigt visat att tjänstepersonerna skaffat sig en allt starkare ställning i kommunpolitiken. Detta gäller i all synnerhet i relation till fritidspolitikernas makt.⁴⁵ När det gäller de heltids- och deltidsvoderade politikerna är inte relationerna lika entydiga. Här har en del forskare kunnat visa att de arvoderade politikerna tenderar att arbeta i en viss intressegemenskap eller i symbios med tjänstepersonerna.⁴⁶ I de många utredningar av kommundemokratien och den kommunala självstyrelsens utformning som genomförts sedan dess har denna debatt kretsat kring tre huvudsakliga ståndpunkter:⁴⁷

1. **Politikens suveränitet.** Denna tar fasta på kommunallagens grundläggande principer. Innebörden av den kommunala självstyrelsens principer innebär att de förtroendevalda politikerna äger suverän makt att styra över den kommunala förvaltningen i stort som smått. Politikerna är ansvariga inför kommuninvånarna i allmänna val och äger makt att bestämma över ansvarsfördelning, organisation och verksamheter i kommunen.
2. **Maktindelning mellan politik och förvaltning.** De förtroendevaldas uppgift bör, på ett formaliserat och tydligt sätt (bl.a. i delegationsordning, organisationsbeskrivningar), skiljas från förvaltningsuppgifter. Politikerna bör, mer eller mindre, förbjudas att lägga sig i detaljfrågor i den kommunala organisationen och avhålla sig från att ha egna kontakter med personalen i olika kommunala verksamheter. Politikerna ska enligt detta synsätt fungera som medborgarnas företrädare i förhållande till den kommunala service-, planerings- och omsorgsproduktionen. Kommunen kan i detta perspektiv sägas upprätthålla en förvaltningspolitisk dualism ungefär i enlighet med hur man inom statlig verksamhet skiljer på politiska beslut och förvaltningsuppgifter. Politik är en sak, förvaltning en annan.
3. **Dialog och ömsesidighet mellan politik och förvaltning.** En tredje ståndpunkt, som dykt upp då och då i debatten, betonar samförstånd och konsensustänkande mellan politiker och tjänstepersoner. Det är varken önskvärt eller möjligt att specificera en tydliggjord maktindelning utan politik och förvaltning tillför olika kvaliteter i den kommunala verksamheten. Politikerna kan exempelvis lämna värdefulla inspel till olika utredningsuppdrag som tjänstemännen bereder (man kan exempelvis låta politiker själva få ett beredningsansvar för vissa frågor) och det finns anledning att låta politiker vinna djupare förståelse för den kommunala verksamheten genom att interagera med personal och brukare i olika avseenden.

Det är förmodligen en avgörande fråga i allt demokratiseringsarbete i en kommun att klarlägga de principer som bör prägla relationen mellan politiker och tjänstepersoner i det kommunala arbetet. I Ängelholms kommun utgör exempelvis ett av målen med demokratiutvecklingsarbetet att kommun-

⁴⁴ SOU 2015:24

⁴⁵ Bäck 2000, Montin 2004.

⁴⁶ Norell 1989, Hagevi 1999, Nilsson 2001, Bergström m.fl. 2003,

⁴⁷ För en översikt, se Montin & Granberg 2013

fullmäktige ska ta ett större ansvar för långsiktiga strategier (bl.a. genom fullmäktigeberedningar). Tanken är att verkställigheten av de politiska strategierna ska skötas av kommunstyrelsen och kommunens två huvudnämnder (med förtroendevalda) – Valfärdsnämnden och Myndighetsnämnden. Det innebär att det finns olika typer av relationslogiker mellan politiker och tjänstepersoner, dels på den strategiska nivån och dels på verkställighetsnivån. Bilden kompliceras så också av kommunsstyrelsens arbetsgrupper. Det finns tre arbetsgrupper (med ansvar för olika sakfält), bestående av politiker ur kommunstyrelsen med uppgift att diskutera och bereda kommunstyrelsens kommande ärenden. Även i denna del uppstår sannolikt en delvis ny relationslogik mellan politik och förvaltning.

Ängelholms kommuns utvecklingsarbete fångar därmed in en trend som noterats av kommunforskarna och som beskrivits med uttryckt som avsektorisering och nämndsavveckling.⁴⁸ Relationen mellan politiker och tjänstepersoner har i de svenska kommunerna (sedan kommunsammanslagningarna) utformats i att det till kommunens politiskt valda styrelser och nämnder kopplats förvaltningskontor där den anställda kompetensen med många olika tjänstekategorier tagit plats. Till kommunstyrelsen har det funnits ett kommunledningskontor, till utbildningsnämnden en utbildningsförvaltning, till kulturnämnden en kulturförvaltning osv. Kommunen har i hög grad fungerat som en sektorsorganisation, ofta med väl utmejslade stuprör. I takt med kommunallagsförändringar har denna organisationsstruktur, som på 1970- och 80-talen fanns i samtliga kommuner, kommit att lösas upp. Kommunerna har givits en allt större frihet att forma sin nämnds- och förvaltningsstruktur på ett självständigt sätt. Den dominerande trenden har varit att antalet sektorsnämnder minskat liksom sektorsorienteringen i den kommunala organisationen. Utvecklingen har inneburit att nutida nämnder fått kommunövergripande eller generella uppdrag. I en del fall har man kombinerat övergripande nämndstyper med myndighetsnämnder som fått ansvar för kommunens myndighetsutövning inom olika områden.⁴⁹

Orsaken till att kommunerna kommit att avsektoriseras är att styrningstrenden talat om behovet av samordning och att det i kommunerna uppstått starka intressegrupperingar inom respektive sektorsområde. Kommunerna hade en period då starka sektorspartier, dvs. att nämndssammanhållningen runt exempelvis skolfrågor blev till "skolpartiet" (socialnämndspartiet, fritidspartiet, kulturpartiet) som ofta agerade samfällt mot kommunsstyrelsen i samband med budgetarbetet. Konflikterna mellan partierna blev i en del kommuner till och med mindre än konflikter mellan politiker från olika sektorsområden.

I avsektoriseringen lurar dock ett antal demokratiska fallgropar som har bäring på maktrelationerna mellan politiker och tjänstepersoner. Med avvecklingen av sektorsnämnder minskade inte bara antalet politiker utan kan även innebära att de politiker som befolkade kommunstyrelsen respektive de generaliserade nämnderna fått fler frågor att hantera. Eller som ett par av kommunforskarna uttrycker det; allt färre politiker får ansvar för allt fler frågor.⁵⁰ Mängden uppgifter ökar så pass mycket att politiker kan komma att överlåta fler beslutsbefogenheter på tjänstepersonerna. En annan effekt av avsektoriseringen beskrivs av dessa kommunforskare på följande sätt:

Sektorspecialister kan förvisso uppfattas som potentiella särintressen sett med kommunledningens ögon, men de bär också med sig kunskap och engagemang i sina hjärtefrågor. Sådana kompe-

⁴⁸ Karlsson & Gilljam 2015.

⁴⁹ Se Karlsson m.fl. 2009, Siverbo m.fl. 2009.

⁵⁰ Karlsson & Gilljam 2015, s. 476.

tenser är svåra att ersätta. Beslutsfattande politiker riskerar med detta att hamna i ett kunskapsunderläge i förhållande till tjänstemännen.⁵¹

Avsektoriseringens tid synes kanske vara förbi. En del iakttagelser visar att det under senare år delvis skett en återsektorisering. En sådan tendens kan avläsas bland annat i att en del kommuner inrättat s.k. exekutiva utskott till kommunstyrelsen med uppgift att svara för viktiga sektorsfrågor i kommunen.⁵²

Kommundemokrati som maktbalansering II; Fullmäktige kontra styrelsen

På Ängelholms kommuns hemsida kan man läsa följande om kommunfullmäktige:

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ, förenklat kan det kallas för "kommunens riksdag". Det är här som de politiska målen för den kommunala verksamheten bestäms.⁵³

Det som sägs på hemsidan, dvs. att kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen, speglar naturligtvis kommunfullmäktiges formella ställning som enda organ i kommunen som är direktvalt av medborgarna och bär upp stadganden i regeringsformen (RF 1:7) att beslutanderätten i kommunen utövas av valda församlingar. Men, hur förhåller det sig egentligen i praktiken? Är det verkligen fullmäktige som fattar de viktigaste och avgörande målsättningsbesluten i kommunen? Även detta är en fråga som varit omdebatterad och väl beforskad under lång tid. Det typiska för debatten om fullmäktiges makt i den kommunala organisationen är att vi här har att göra med ett organ som visserligen har en formellt sett betydande roll, men som i praktiska avseenden förpassats till att vara ett s.k. transportkompani för att driva igenom kommunstyrelsens förslag. Debatterna i fullmäktige har betraktats som en sorts charader där företrädare för de politiska partierna debatterat frågor som alla inblandade parter vet redan avgjorts i beredningen av besluten i kommunstyrelsen och i nämnderna. Den dominerande bilden som tecknats av kommunforskarna utgörs av ett fullmäktige utan reellt inflytande.⁵⁴

Frågan om fullmäktiges maktlöshet har uppmärksammats inte bara av forskarna utan även av olika utredningar kring demokrati och organisationsutveckling i kommunerna.⁵⁵ Det är två typer av problem som uppmärksammats i reformarbetet för att stärka fullmäktiges reella roll i kommunpolitiken. Dels att introducera specifika instrument för att hävda fullmäktiges ställning i relation till den beredande processen runt kommunstyrelsen, dels att problematisera fritidspolitikernas inflytande i relation till de heltids- och deltidsarvoderade politikerna i kommunen.⁵⁶ Låt oss fördjupa oss något ytterligare i dessa problem då de båda har uppenbar relevans för demokratiutvecklingsarbetet i Ängelholms kommun.

I likhet med reformarbetet i Ängelholms kommun har det även på andra håll och under lång tid bedrivits reformarbete för att med olika instrument stärka fullmäktiges roll i kommunalpolitiken. Listan på sådana åtgärder kan göras lång, men det har handlat om att exempelvis hålla fullmäktigemöten på olika orter i kommunen, om att hålla allmänhetens frågestunder i fullmäktige, om att introducera fullmäktigeberedningar, om att förändra kommunens nämnds- och beredningsstruktur, om att

⁵¹ Karlsson & Gilljam 2015, s. 476.

⁵² Karlsson & Gilljam 2015, s. 477.

⁵³ Se länk (från 2016-03-11): <http://www.angelholm.se/Kommun-politik/Kommunens-organisation/Kommunfullmaktige/>

⁵⁴ Se t.ex. Montin & Granberg 2013, Erlingsson & Wänström 2015.

⁵⁵ Se SOU 2000:1, SOU 2001:48, SOU 2016:5)

⁵⁶ Jfr Erlingsson & Wänström 2015.

satsa på informationsinsatser (webbsändningar, presskonferenser, sociala medier etc.) och om att stärka rollen för fullmäktiges ordförande. Den allmänna bilden, som lämnats av utvärderande forskare, är något nersläende. Det har varit svårt att förändra situationen och fullmäktige har ofta stannat kvar i rollen som kommunstyrelsens transportkompani.⁵⁷ En del av förklaringen bakom att dessa reformambitioner haft svårigheter att nå sina mål bottnar i att de heltids- och deltidsvoderade politikerna i styrelser och nämnder har ett stort övertag i förhållande till fritidspolitikerna i kommunfullmäktige.⁵⁸ Likaså är kommunens tjänstepersoner och expertisfunktioner helt och hållet knutna till kommunstyrelsen och nämndsorganisationen.

Lite förenklat uttryckt ställs fritidspolitiker mot kommunens elitskikt. Fritidspolitikerna har ett betydande underläge gällande tid, kunskaper, erfarenheter, information och kontaktnät jämfört med både kommunråden och förvaltningspersonalen. Även om denna fråga varit svagt beforskad synes det som om att denna klyfta mellan politikens fotfolk och kommuneliten vuxit under senare år. Detta beror i sin tur på att den kommunpolitiska dagordningen blivit allt mer krävande i form av växande ärendemängder, komplexa politiska problem och allt fler av interorganisatoriska nätverk att förhålla sig till. Om du inte kan syssla med kommunpolitik på hel- eller deltid är det kort sagt svårt att hänga med. Den relativt stora andelen kommunpolitiker (bl.a. i fullmäktige) som hoppar av sina politiska uppdrag i förtid bottnar också, åtminstone delvis, i att man finner det en smula meningslöst att arbeta i kommunfullmäktige (som ju är kommunens högsta beslutande organ) när alla frågor redan avgjorts i den tidigare beredningen i kommunstyrelse och förvaltningsorganisation.⁵⁹

Vi kan alltså konstatera att satsningar på en stärkt demokratisk funktion för fullmäktige (som exempelvis Ängelholms kommuns fullmäktigeberedningar är tänkta att ha) har varit svåra att förverkliga. De politiker och enskilda medborgare som engagerats i demokratiutvecklingsarbete kopplat till kommunfullmäktige har befunnit sig i ett betydande underläge i förhållande till den mer etablerade och erfarna skaran av heltids- och deltidsvoderade politiker i kommunstyrelsen. De forskare som analyserat detta förhållande har dessutom kunnat konstatera att gapet mellan fritidspolitiker med mindre tunga uppdrag och kommunstyrelsepolitiker förefaller öka. En ambition i den typen av demokratiutvecklingsarbete bör då riktas mot att på olika sätt täppa till detta gap. Det kan handla om att väsentligen stärka möjligheterna (befogenheter och resurser) för politiker i fullmäktigeberedningarna, men kanske också om att introducera rotationssystem på uppdragen i kommunstyrelsen, om medvetna satsningar på att bredda den sociala representativiteten i kommunstyrelsesekretsen (som ofta kännetecknas av social homogenitet med tyngdpunkt lagd på medelålders män med svenskklingande efternamn) och om att skapa en ökad öppenhet i kommunstyrelsens beredningsarbete.

Maktbalansering I+II=Demokratiutveckling med fullmäktigeberedningar utan facknämnder

En viktig ambition i Ängelholms kommuns demokratiutvecklingsarbete har varit att balansera både relationen mellan politik och förvaltning (Maktbalansering I) och mellan fullmäktige och kommunstyrelse (Maktbalansering II). Det kan i detta sammanhang vara värt att lyfta in en del studier som genomförts i kommuner som satsat på en organisationsmodell kallad *BUF-modellen; Beredningar Utan Facknämnder*. Denna modell, som Ängelholms kommuns nya politiska organisation är en variant av, innefattar just en sådan ambition att balansera både dimension I och II som behandlats i de två föregående avsnitten. BUF-modellen handlar om att stärka det partipolitiska arbetet på strategisk nivå genom att knyta särskilda beredningar till kommunfullmäktige och att samtidigt avveckla fack-

⁵⁷ Se Bäck 2000, Montin 2006.

⁵⁸ Se även Karlsson & Gilljam 2015, Bäck 2000.

⁵⁹ Bäck 2000, Erlingsson 2008, Erlingsson & Wänström 2015.

nämnderna. Syftet är att utveckla de demokratiska arbetsformerna, att föryngra politikerkåren, att stärka medborgardialogen, att öka fullmäktiges reella makt samt att bidra till öka helhetssynen i det kommunalpolitiska arbetet.⁶⁰

I en rapport författad av Sven Siverbo m.fl. har man utvärderat i vilken mån BUF-modellen, såsom den tillämpats i Kungälv, Lerums och Götene kommuner, lyckats i dess demokratimässiga ambitioner. Den forskning Siverbo med kollegor har bedrivit rörande BUF-modellen har så pass stor relevans för Ängelholms utvecklingsarbete att det är motiverat att i det följande återge de viktigaste resultaten av denna forskning.⁶¹

I rapporten ställs fyra huvudfrågor:

1. Hur bidrar det nya sättet att organisera (borttagande av facknämnder + införande av beredningar kopplade till fullmäktige) till att medborgarnas uppfattningar avspeglas i det politiska beslutsfattandet?
2. Hur bidrar det nya sättet att organisera till att öka politikernas inflytande över verksamheten?
3. Hur utvecklas det ur demokratisynvinkel viktigaste organet kommunfullmäktige?
4. Leder den nya organisationen till att större helhetssyn anläggs på den kommunala verksamheten?

Låt oss kortfattat få sammanfatta de viktigaste slutsatserna i rapporten. När det gäller den första frågan – *hur bidrar det nya sättet att organisera kommunen till att medborgarnas uppfattningar avspeglas i det politiska beslutsfattandet* – noteras att det i kommunerna med BUF-organisation görs betydande ansträngningar för att åstadkomma en starkare medborgardialog och för att ta tillvara hur medborgarna vill forma utvecklingen i kommunen. Problemet är att dessa ansträngningar inte lett till ett önskvärt resultat. Forskarna konstaterar att de metoder som används i studerade kommunerna inte varit de rätta, alternativt att medborgarna varken vill eller kan delta i större utsträckning än vad som traditionellt varit fallet. En annan tänkbar förklaring att man haft svårigheter att utveckla medborgarkontakterna är att det trots alla goda intentioner likväl aldrig utgjort en prioriterad fråga bland politikerna i kommunerna. Siverbo m.fl. konstaterar att om man ska lyckas med ambitionen att utveckla medborgardialogen krävs en attitydförändring. Det är helt avgörande för att nå resultat rörande medborgarkontakterna att de förtroendevalda *verkligen* tycker att det detta är en viktig fråga.

Den andra frågan – *hur bidrar det nya sättet att organisera till att öka politikernas inflytande över verksamheten* – visar även den på resultat som är relevant för utvecklingsarbetet i Ängelholm. Forskarna noterar att introduktionen av en BUF-organisation tycks förändra relationen mellan politik och förvaltning både på strategisk nivå och på genomförandenivå. Forskarna säger förvisso att förändringen burit med sig komplexa maktförskjutningar som är svåra att värdera, men att det tycks förhålla sig så att det inflytande som så att säga frigörs när facknämnderna avvecklas förefaller fördelas mellan kommunstyrelsen och förvaltningen. Kommunstyrelsen klarar inte av att ta över alla facknämndernas uppgifter, vilket resulterar i att man delegerar ett växande antal ärenden till förvaltningen. Samtidigt med detta tycks politikens styrkraft ändå öka genom att kommunstyrelserna med de ökande inslagen av helhetsbedömningar enklare kan föra ut sin politik. Forskarna noterar även i detta sammanhang att förvaltningarna med den nya organisationen fått mindre möjligheter att spela ut olika poli-

⁶⁰ Se Siverbo m.fl. 2009.

⁶¹ För en utförlig beskrivning rekommenderas den intresserade att läsa hela rapporten, Siverbo m.fl. 2009.

tiska instanser mot varandra. Politikerna förlorar möjligheten att detaljstyra förvaltningen och styrningen fokuseras allt mer mot övergripande styrning. I rapporten konstateras:

I den mån kommunstyrelserna på ett framgångsrikt sätt lyckas utveckla målstyrningen kan det leda till att politiken via kommunstyrelserna börjar påverka rätt saker; inflytandet över detaljer minskar men inflytandet över väsentligheter ökar.⁶²

En viktig slutsats är dessutom att de förtroendevalda har givits ett nytt sätt att utöva inflytande över den politiska dagordningen genom beredningarnas självständiga ansvar att formulera och bereda framtida strategier i kommunen utan att vara allt för hårt styrda av förvaltningen. Vad som dock är helt avgörande för beredningarnas ställning är att man kan styra kommunstyrelsepolitikerna så att de strategiformuleringar som tagits fram i beredningarna tas om hand och förverkligas i den kommunala organisationen. Beredningarnas arbete får alltså inte stanna vid att bli välformulerade skrivbordsprodukter. Beredningarnas makt måste säkras så att inte den strategiska nivån hamnar på ett symbolplan. I denna del kan man anknyta till tidigare resonemang i denna rapport som handlar om att stärka fritidspolitikernas position (som befolkar beredningarna) i förhållande till heltids/deltidsengagerade politiker i kommunstyrelsen (och den professionaliserade förvaltningen runt kommunstyrelsen).

Den tredje frågan – *hur har kommunfullmäktiges roll, ur demokratisynpunkt, kommit att förändras* – synes erfarenheterna i de studerade kommunerna gått i tydligt positiv riktning. Ännu återstår mycket arbete innan alla ambitioner uppnåtts gällande demokratiförnyelsen i fullmäktige med forskarna kan visa på flera positiva inslag. Debatterna har blivit både fler och intressantare och mycket talar för att fullmäktige stärkt sina positioner och det reella inflytandet i den kommunala organisationen. Denna positiva utveckling har kunnat noteras utan att fullmäktiges beredningar ännu hunnit fått tillräcklig stadga och kontinuitet. När väl detta skett kan fullmäktiges demokratiska roll och uppgifter komma att utvecklas än mer.

Avslutningsvis något om den fjärde frågan; *Leder den nya organisationen till att större helhetssyn anläggs på den kommunala verksamheten?* Forskarna är här tämligen eniga i att effekterna av en organisering enligt modellen beredningar utan facknämnder bidrar till att skapa helhetssyn och bättre samordning i den kommunala organisationen. Dock görs den reservationen att utvecklingen gällande ökande helhetssyn inte haft samma tydliga effekt för det strategiska arbetet. Fullmäktiges beredningar, som sitter på den strategiska funktionen, har ägnat uppmärksamhet åt strategiska frågor inom givna ansvarsområden och därmed inte alltid kunnat arbeta med ett helhetsperspektiv. Det återstår därmed en del att göra i samordning mellan beredningarna för att lyfta ett långsiktigt och översiktligt sammanhang i beredningsarbetet.

Diskussionspunkter; Ängelholms kommun

- Stämmer bilden som ges i forskningen att kommunledningens omvärldskontakter (t.ex. i relation till regionen) är svagt förankrade i kommunens egna organ?
- Vilka svårigheter finns för de politiska partierna i att samordna sina lokalpolitiska strategier med partiets ståndpunkter på regional respektive nationell nivå?
- Vilka demokratiska utmaningar ligger i kommunens arbete ned internationella frågor?
- På vilka sätt synliggörs de partipolitiska skiljelinjerna i kommunpolitiken i Ängelholm?
- Är den förhandlingskultur som bärs upp av beredningsarbetet i både kommunstyrelsen och i fullmäktigeberedningarna allt för stark i förhållande till behovet av kommunalpolitisk opinionsbildning?

⁶² Siverbo m.fl. s. 63.

- Vilka demokratiska utmaningar ligger i att en växande mängd politiska frågor hanteras i nätverk och ofta under en betydande komplexitet?
- Vad kan man se för initiala tendenser när det gäller relationerna mellan politik och förvaltning i Ängelholms demokratiutvecklingsarbete? Hur förändras relationen mellan politiker och tjänstepersoner i kommunstyrelsens arbetsformer med arbetsgrupper, i de nya avsektoriiserade nämnderna och i fullmäktiges beredningar?
- Hur upplevs situationen i Ängelholms kommun rörande relationen mellan, å ena sidan, fritidspolitiker och, å den andra, de heltids- och deltidsengagerade politikerna i kommunstyrelsen (och bland nämndspresidieledamöterna)?
- Hur förhåller det sig så långt i Ängelholms kommun när det gäller den nya politiska organisationen;
 - upplever ni att alla förtroendevalda är helhjärtat positiva till att stärka medborgardialogen?
 - upplever ni att politikerna i kommunstyrelsen kommit att delegera allt fler detaljfrågor till förvaltningen och att man kunnat ägna mer uppmärksamhet än tidigare åt de allra viktigaste frågorna i kommunalpolitiken?
 - hur upplever ni att fullmäktigeberedningarnas förslag tagits emot av kommunstyrelsen; riskerar de att bli till enbart skrivbordsprodukter eller kan man se att strategierna omsatts i praktisk politik?
 - hur upplever ni att fullmäktigedebatterna har förändrats med den nya organisationen?
 - finns det en risk att beredningarnas strategiarbetet är svagt kopplade till ett helhetsperspektiv på kommunens utveckling i stort?

4. Avslutande reflektion

Syftet med denna översikt är att skapa ett samlat underlag för diskussion och lärandeprocesser i demokratiutvecklingsarbetet i Ängelholms kommun. Översikten visar att demokratiutveckling är komplext och forskningen är inte alltid entydig som vägvisare. Tidigare forskning och samhällsvetenskaplig analys kan i bästa fall bidra till att öka förståelsen för de problem som ska hanteras och kan också bidra till att öka kvaliteten i den aktuella utvecklings- och lärandeprocessen. Forskningen kan dock inte skriva ut några enkla recept, men kan bidra till att kvalificera de svåra överväganden som ansvariga politiker måste göra.

Det här materialet, som är framtaget i följeforskningens inledning, kommer att utgöra en del av underlaget till de lärandeaktiviteter som planeras i projektet. Tillsammans med de avrapporteringar som forskargruppen kommer att ta fram, dvs. resultat från empiriska analyser i Ängelholm (bl.a. intervjuer och observationer), sammanförs teori och praktik. Vår förhoppning är att detta ska kunna ge ett värdefullt inspel och därmed förbättra måluppfyllelsen i Ängelholms kommuns demokratisatsning. Det är därmed viktigt att betona att vi välkomnar synpunkter på denna forskningsöversikt; sannolikt finns det aspekter som är angelägna i demokratiutvecklingsarbetet, men som inte fått plats i översikten. Det kan också finnas aspekter i det som behandlas som är i behov av att nyanseras och kompletteras. Vi välkomnar alla synpunkter på denna översikt. Ambitionen är att lära sig mer. Hela ansatsen i detta projekt bygger på samverkan mellan forskning och praktik. Forskningen kan befrukta det praktiska arbetet och praktiken tillför aspekter som forskningen förbisett.

Litteratur

- Abrahamsson, Hans (2012). Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Malmö stad.
- Aronsson, Peter (1999). Lokalt medborgarskap – det dolda kulturarvet. I Amnå, Erik (red.). Demokrati och medborgarskap. SOU 1999:77.
- Bergström, Tomas, Magnusson, Håkan & Ramberg, Magnus (2008). Through a Glass Darkly - Leadership Complexity in Swedish Local Government. In *Local Government Studies* Vol. 34, No. 2, 203 – 220, April 2008.
- Bäck, Henry (2000). *Kommunpolitikerna i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber
- Bäck, Hanna och Öhrvall, Richard (2004). *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Justitiedepartementet 2004.
- Ds 2001:34, *Utveckling av brukarinflytande*. Regeringen.
- Eriksson, Erik (2015). *Sanktionerat motstånd: brukarinflytande som fenomen och praktik*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2015.
- Erlingsson, Gissur. (2005). *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur
- Erlingsson, Gissur (2008). *Partier i kommunpolitiken: en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, Gissur & Öhrvall, Richard (2010). *Politikens villkor: om engagemang och avhopp i kommunpolitiken*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
- Erlingsson, Gissur & Wänström, Johan (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund, Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter, (2002). ”Den representativa demokratin som det goda styrelseskicket”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg.105, nr 3, s. 208-213.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael, (2000). ”Mästrande om demokratin”, *Dagens Nyheter* 27/7.
- Gilljam, Mikael, (2002). ”Falska löften om större inflytande”, *Dagens Nyheter* 24/1
- Gilljam, Mikael – Hermanson, Jörgen (2003). ”Demokratin ideal möter verkligheten” s. 10-27 i Gilljam, Mikael – Hermanson, Jörgen (red.) *Demokratin mekanismer*. Malmö: Liber AB.
- Gilljam, Mikael – Jodal, Ola (2002). ”Passivitet bäst för demokratin”, *Dagens Nyheter* 6/5
- Gustafsson, Agne (1988). *Kommunal självstyrelse*. Kommunerna i det politiska systemet. Malmö, Liber.
- Gustafsson, Agne 1992. *Kommun och landsting idag*. Malmö, Gleerups.
- Gustafsson, Agne 1999. *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS (Studieförbundet Näringsliv och samhälle).
- Hagevi, Magnus (1999). *Kommunala förtroendeuppdrag 1999 I*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi
- Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats. (2000). "Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län", i SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet – tre studier*. Rapport till den parlamentariska regionkommittén. Stockholm: Fritzes.
- Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats. (2003). Kommunerna i flernivådemokratien. I Brynielsson, Håkan (red). *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska kommunförbundet.
- Johansson, Jörgen (2004). *Regionalisering och kommunal självstyrelse: halländska kommuner i en regional miljö*. Halmstad: Högskolan i Halmstad
- Jordahl, Henrik & Öhrvall Rickard (2013). Nationella reformer och lokala initiativ. Särtryck ur boken *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*. Stockholm, SNS-förlag.
- Jungar, Ann-Cathrine (2013). *Det förstärkta folkinitiativet. Erfarenheter från folkinitiativ och lokala folkomröstningar 2011-2013*. Rapport; Sverige kommuner och landsting, Stockholm 2013.
- Järnbert, Mikaela & Olofsson, Jonas (2012). *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Karlsson, David (2006): *Den svenske borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 80, Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, David & Gilljam, Mikael. (2015). Den lokala demokratins utmaningar. I SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning.
- Karlsson, David, Rommel, Olof & Svensson, Johan (2009). *Alternativa politiska organisationer: en studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Koppenjan, J. och Klijn, E-H., (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Rothledge.
- Malmö stad (2013). *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Redaktörer: Mikael Stigendal and Per-Olof Östergren. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Montin, Stig (2004). *Moderna kommuner*. 2:a uppl. Stockholm, Liber.
- Montin, Stig (2006). Politisk styrning och demokrati i kommunerna. Åtta dilemman i ett historiskt ljus. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Montin, Stig & Granberg, Mikael (2013). *Moderna kommuner*. 4. uppl. Stockholm: Liber.
- Nilsson, Thorbjörn (2001). Den lokalpolitiska karriären: en socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd. Diss. Växjö : Univ.
- Norell, Per-Owe (1989). *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkrati-problematik*. Diss. Göteborg : Univ.
- Olsen, Johan P. (1990). *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlsson
- Petersson, Olof (2005). *De politiska partiernas medlemsutveckling*. Rapport till SNS Demokratiråd. Studieförbundet Näringsliv och samhälle.

- Pierre, Jon (1994). *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm, Almqvist & Wicksell förlag.
- Sannerstedt, Anders (1992). *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund Univ. Press
- SCB 1986. Sveriges kommuner 1952-1986. Förändringar i kommunindelning och kommunkoder. Meddelande i samordningsfrågor. SCB 1986:5. Statistiska Centralbyrån, Stockholm.
- Siverbo, Sven (2009). *Moderna politiska organisationer 2. Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFI)
- Sjölin, Mats & Jerneck, Magnus. (2003). Kommunerna i flernivådemokratien. I Brynielsson, Håkan (red.) (2003). *På jakt efter en ny regional samhällsordning*. 1. uppl. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Socialstyrelsen (2008). *Brukarinflytande inom äldreomsorgen*. Rapport Socialstyrelsen, publicerad i februari 2008.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Demokratiutredningens slutbetänkande.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Betänkande från Kommundemokratikommittén.
- SOU 2011:35. *Bättre insatser vid missbruk och beroende : individen, kunskapen och ansvaret : slutbetänkande. Vol. 1*, Missbruksutredningens förslag.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*: slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden.
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden*. Betänkande från 2014 års demokratiutredning.
- Stigendahl, Mikael (2012). *Malmö – från kvantitets- till kvalitetskunskapsstad*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Strandberg, Urban (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Diss. Göteborg : Univ.
- Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red.) (1983). De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. 1. uppl. Stockholm: LiberFörlag.
- Sundström, Göran (2005). *Målstyrningen drar åt skogen: om government och governance i svensk skogs- politik*. Stockholm: SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
- Tahvilzadeh, Nazem (2015). Det våras för medborgardialoger. I *Delaktighet och jämlikt inflytande*. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning. SOU 2015:96. Stockholm 2015
- Wetterberg, Gunnar (2000). *Kommunerna*. 2. uppl. Stockholm: SNS.
- Öhrvall, Richard, (2004). *Hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda*. SCB, Rapport. Avdelningen för befolknings- och välfärdsstatistik.