



LUND UNIVERSITY

Hur mår den kommunala demokratin?

Skånska kommunpolitikernas uppfattning om sina möjligheter till politiskt inflytande

Mukhtar-Landgren, Dalia; Sannerstedt, Anders; Fred, Mats; Fischer, Hanna Franziska

2024

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mukhtar-Landgren, D., Sannerstedt, A., Fred, M., & Fischer, H. F. (2024). *Hur mår den kommunala demokratin? Skånska kommunpolitikernas uppfattning om sina möjligheter till politiskt inflytande*. (KEFU skriftserie; No. 2024:1). KEFU.

Total number of authors:

4

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Dalia Mukhtar Landgren

Anders Sannerstedt

Mats Fred

Hanna Fischer

HUR MÅR DEN KOMMUNALA DEMOKRATIN?

Skånska kommunpolitikers uppfattning om sina
möjligheter till politiskt inflytande

SKRIFTSERIE 2024:1



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSIT

FÖRORD

Det är många relationer som skall till för att vårt demokratiska samhälle skall fungera. En mycket central aktör i detta demokratiska relationsskapande är den förtroendevalda på kommunal nivå. Denna rapport intresserar sig specifikt för dessa personers upplevda förutsättningar att genom sitt uppdrag förverkliga den lokala folkviljan. Om de förtroendevalda upplever besvärliga förutsättningar riskerar det att negativt påverka i vilken mån de kan leda och driva utvecklingen av flera välfärdspolitiska kärnområden, vilka inte minst ligger medborgarna varmt om hjärtat. Besvärligheter som på olika sätt skaver för realisering av lokal politik kan, förutom att påverka verksamhetens kvalitet, också skapa ett medborgerligt missnöje mot kommunal politik och demokrati.

Att få en bild av eventuella upplevda besvärligheter är därför av intresse och skärs i föreliggande rapport i tre snitt. Det första snittet belyser hur förtroendevalda upplever relationen mellan kommun och stat. Det andra snittet tar oss in i den kommunala organisationen och belyser upplevda besvärliga förutsättningar mellan politik och anställda. Det tredje snittet belyser relationen mellan kommunen och olika lokala aktörer utanför den kommunala organisationen. Samtliga relationer är centrala för den förtroendevalda politikerns möjlighet att realisera lokal politik och demokrati.

Studiens baseras på en enkätstudie riktad till samtliga skånska politiker som satt i kommunfullmäktige under mandatperioden 2018-2022. I studien konstateras bland annat att den skånska lokala demokratin överlag mår ganska bra. De förtroendevalda är vidare påtagligt överens om att det som verkligen kommer att sätta krokben för deras förutsättningar att utverka lokal politik framöver är kommunens ekonomiska förutsättningar. Frammejslandet av en väg framåt i detta hänseende finns enligt rapportens författare att finna i samtliga tre relationer som rapporten fångar.

Projektet har finansierats av KEFU och ligger i linje med de studier som KEFUs styrelse uppmuntrar. Rapportens innehåll och struktur har diskuterats inom ramen för skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författarna själva för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i mars

Ulf Ramberg

KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Kapitel 1 En lokal demokrati i förändring?	4
Kapitel 2 Relationen mellan staten och kommunerna.....	6
Kapitel 3 Relationen mellan politiker och tjänstemän	11
Kapitel 4 Relationen mellan kommunen och andra lokala aktörer	14
Kapitel 5 Slutdiskussion och utmaningar för framtiden.....	17
Referenser.....	19

KAPITEL 1

EN LOKAL DEMOKRATI I FÖRÄNDRING?

”Självstyret naggas alltmer i kanten” – citatet kommer från en av de skånska kommunpolitiker som besvarade vår enkät om kommunal demokrati hösten 2022, ett par månader efter valet. Sverige, som har en stark tradition av kommunalt självstyre, utmärker sig internationellt som ett av världens mest decentraliserade länder (Erlingsson m.fl. 2022; Ladner m.fl. 2016). Kommunerna spelar en nyckelroll i den svenska demokratin, och frågan om den kommunala demokratins välmående är ständigt aktuell. Samtidigt är den kommunala demokratin stadd i ständig förändring. Vi ser exempelvis en utveckling från konsensuskultur och pragmatik till en ”betydligt mer ideologisk” och konfliktfylld kommunpolitisk arena (Karlsson 2017; Karlsson & Skoog, 2014). Andra förändringstendenser rör svårigheterna att rekrytera medlemmar till politiska förtroendeuppdrag och hot mot kommunpolitiker, vilket i sin tur leder till avhopp och själv censur (Brå 2021).

I den här rapporten fokuserar vi på en annan aspekt av den kommunala demokratin – *kommunpolitikernas upplevda förutsättningar att genom sitt uppdrag förverkliga den lokala folkviljan*. Ansvaret för en rad välfärdspolitiska kärnområden återfinns på kommunal nivå, och därutöver är kommunerna nyckelaktörer i flera viktiga tvärssektoriella politikområden såsom integrations- och miljöpolitiken. Här finns också en normativ princip om att beslut ska fattas nära de berörda medborgarna – samtidigt är kommunerna inbäddade i ett flernivåsystem och har också att förhålla sig till statens och EU:s styrning. I denna enkät är det dessa frågor som står i fokus. I enkätundersökningen närmade vi oss dessa frågor utifrån tre olika relationer som kringgärdar det kommunala självstyret:

- Relationen mellan stat och kommun
- Relationen mellan politiker och tjänstemän
- Relationen mellan kommunen och olika lokala aktörer

Av dessa frågor är det kanske den första relationen, den mellan *staten och kommunerna*, som varit mest omdebatterad. Kommunforskaren Stig Montin har beskrivit hur det pågår en ”tyst och successiv rörelse” (2020:169) mot ökad statsintegration där ”utrymmet för anpassning till lokala förutsättningar och behov krymper” (2020:171). Det här är bland annat konsekvensen av en ökad statlig detaljreglering genom exempelvis regelstyrning och riktade statsbidrag, men även mjukare former av styrning som överenskommelser och strategier med mer eller mindre detaljerat uppställda mål (Statskontoret, 2023; Ehn & Sundström 2020; Edström-Fors 2020). Den andra relationen vi berörde i enkäten är den mellan *politiker och tjänstemän*. I den

offentliga debatten polariseras denna relation allt som oftast till att antingen handla om politisk detaljstyrning eller tjänstemannavälde. Men om forskningen lärt oss något så är det att vi i praktiken kan förvänta oss mer komplexa och diversifierade relationer mellan politiken och förvaltningen. Slutligen har vi också ställt frågor om relationen mellan *kommunen och olika typer av lokala aktörer*. Det här inkluderar bland annat frågor om hur medborgarna kan påverka den kommunpolitiska utvecklingen och vilken roll civilsamhället och näringslivet kan (eller borde) ha i den lokala demokratin; inte minst i tillhandahållandet av välfärdsservice.

Trots att frågor rörande såväl statlig detaljreglering som tjänstemannastyre är omdebatterade, vet vi ganska lite om hur kommunpolitikerna själva upplever dessa relationer. Vi menar att det behövs fler studier om hur kommunpolitiker reflekterar kring den kommunala demokratin. Vi behöver också fler studier av kommunpolitikernas upplevelse av sin möjlighet att påverka kommunen i önskvärd riktning. Med detta som utgångspunkt har vi, med stöd från KEFU, genomfört en webbenkät till samtliga skånska politiker som suttit i kommunfullmäktige under mandatperioden 2018–2022. **Syftet med enkäten** var att få en överblicksbild av hur skånska kommunpolitiker uppfattar den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin. Frågorna i enkäten organiserades under tre teman, vilka motsvarar relationerna mellan stat och kommun, politiker och tjänstemän, samt kommun och lokala aktörer. Vi ville också undersöka i vilken utsträckning som svaren på frågorna inom dessa tre teman hängde samman med den svarandes bakgrund och erfarenhet. Vi ställde därför frågor om den svarandes ålder, kön, partitillhörighet och storleken på den kommun de verkade inom. Vi ställde också flera frågor som gällde omfattningen av deras erfarenhet av politiskt arbete i kommunen.

Enkäten skickades till 2012 kommunpolitiker, av vilka 473 (23,5 %) svarade. Med en så låg svarsfrekvens finns alltid en risk att de som svarat inte är representativa för hela populationen. Vi har därför gjort några kontroller. Av de som svarat är 58% män, vilket väl motsvarar könsfördelningen i hela populationen av kommunpolitiker. Vi har också undersökt fördelningen mellan olika partier och mellan kommuner av olika storlek. Inte heller där finns några större avvikelser. Vår samlade bedömning är därför att även om svarsfrekvensen är lägre än vi hade önskat, så ger de inkomna svaren en tillräckligt god bild av hur hela gruppen kommunpolitiker ser på den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin.

Denna text är en summerande analys av enkätsvaren där vi rapporterar resultatet och sätter in det i ett bredare statsvetenskapligt sammanhang. Rapporten är organiserad utifrån enkätens uppdelning av kommunernas tre olika relationer, vi börjar med relationen mellan kommunen och staten för att sedan undersöka relationen mellan politiker och tjänstemän och sedan kommunen och de lokala aktörerna.

KAPITEL 2

RELATIONEN MELLAN STATEN OCH KOMMUNERNA

De riktade statsbidragen [...] undergräver ekonomisk framförhållning vilket leder till kortsiktiga insatser t ex inom skolan (öppet svar).

Staten reglerar mer och mer och begränsar möjligheterna till självstyre (öppet svar).

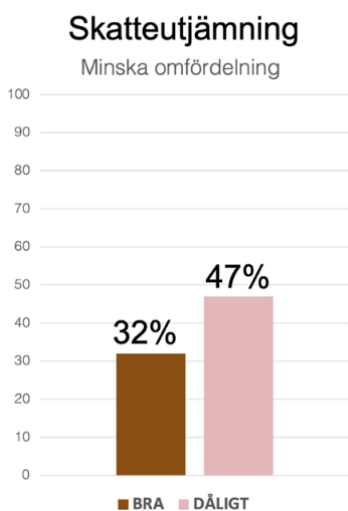
Kommunalt självstyre kan definieras som kommunens ”legala möjligheter att styra över sina angelägenheter, såväl som deras tillgång till resurser för att göra så i praktiken” (Schwab m. fl. 2017). Det handlar således både om lokal autonomi, det vill säga juridiskt handlingsutrymme – och de ekonomiska resurserna att faktiskt omsätta politiken i praktiken. Här ligger en princip om att kommunen ska ha såväl *rätt* som *möjlighet* att bedriva sin verksamhet (Montin & Granberg 2021). Även om forskningen om kommunalt självstyre ofta centrerats kring frågor om kommunernas relation till staten (Fleurke & Willemsen 2006; Lidström 1999), har debatten kommit att utökas till studier av hur kommunerna hanterar den flernivåstyrning (inklusive EU) och den nätverkskontext som de numera rör sig inom (Mukhtar-Landgren 2021; Carlsson m.fl. 2022; Eckersley 2017; Loughlin m.fl. 2009). Men frågor om självstyre går bortom den empiriska frågan om de facto institutionella relationer i ett flernivåsystem – kommunalt självstyre är skyddat i den svenska konstitutionen och autonomi eller lokal självstyrelse kan ses som ett explicit demokrativärde.

Idag pågår en debatt om kommunal självstyrelse i utförandet av välfärdsservice. Ett exempel är det upplevda behovet av ökad centralisering i välfärdspolitik, en fråga som alltmer kommit att politiseras. En kartläggning som SVT genomförde 2021 visade att ”det råder en bred politisk samsyn om att den statliga styrningen av sjukvården och äldreomsorgen ska öka” (Bonnevier 2023, SVT). Därutöver har även frågan om förstatligande av skolan diskuterats under flera år (se exempelvis SOU 2022:53). Utöver politiska debatter finns också studier av den de facto statliga styrningen av kommunerna. I detta sammanhang har *Statskontoret* i en rad rapporter visat att den statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfattning (Statskontoret 2019; 2022; 2023). Därtill har forskning visat att den statliga styrningen har lett till en ökad detaljstyrning, med en alltmer omfattande administration som följd (se exempelvis Castillo & Ivarsson Westerberg 2019; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014). I praktiken har det här bland

annat inneburit att de ramlagar som reglerar de kommunala kärnverksamheterna successivt har fyllts på med allmänna råd och myndighetsföreskrifter. Vi ser också ökade detaljregleringar i form av revideringar och överenskommelser. Därutöver tar statliga myndigheter också fram en uppsjö av måldokument, handlingsplaner och strategier inom ramen för de politikområden där kommunen är huvudsaklig utförare (Edström-Fors 2020).

Mot denna bakgrund ställde vi ett antal frågor relaterade till relationen mellan stat och kommun. På frågan ”vilket inflytande anser Du att statliga myndigheter har över kommunens verksamhet?” svarar 55 % av de skånska kommunpolitikerna *Mycket stort* eller *Ganska stort*, vilket i stor utsträckning är i samklang med tidigare forskning och vad vi förväntade oss. Endast 12% ansåg att statens inflytande var ganska eller mycket litet. Men vad består då det här upplevda inflytandet av i praktiken? För att bena ut det ställde vi frågor om fyra frågor som tar avstamp i områden som rör relationen mellan staten och kommunerna. Dessa är **skatteutjämningsystemet**, **riktade statsbidrag**, idén om **likvärdig service** och kommunalt **handlingsutrymme**. Nedan går vi igenom var och en av dessa områden.

Som bekant finansierar kommunerna sina verksamheter i huvudsak genom kommunalskatten. Vissa kommuner har dock högre skattekraft än andra och vissa har högre kostnader på grund av ogynnsam demografi och andra strukturella faktorer.



Skatteutjämnningen syftar till att utjämna dessa strukturella skillnader så att alla får liknande förutsättningar att klara sina åtaganden. Utjämningsystemet är med andra ord utformat för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna, och för att tala med Eva Edström-Fors påverkar dess utformning på ett påtagligt sätt ”kommunernas ekonomiska förutsättningar att bedriva sina verksamheter [...] (2020: 71). I enkäten frågade vi de skånska politikerna om ”den nuvarande omfördelningen från rika till fattiga kommuner bör minska?” Här svarade drygt 32% att det är en (mycket eller ganska) bra idé att minska omfördelningen – samtidigt ansåg nästan hälften (47%) att det skulle vara en dålig idé att minska omfördelningen.

I denna fråga fanns ett klart partipolitiskt mönster: Det är framför allt Moderater och Sverigedemokrater som vill se en minskad omfördelning, medan de tre partierna till vänster har en motsatt uppfattning. Samtidigt är åsiktspridningen inom partierna stor. Som exempel kan nämnas att 33 % av Liberalerna tycker att förslaget är bra, medan 42 % tycker att det är dåligt. Det finns också en svag tendens att politiker i mindre kommuner är mer negativa till minskad omfördelning.

Vi ställde också frågor rörande de **riktade statsbidragen**. Utöver skatter och egna intäkter är statsbidrag den största inkomstkällan för att finansiera medborgarnas välfärd. Generella statsbidrag stod 2022 för 16% av intäkterna och *riktade statsbidrag* (vilka är öronmärkta för

specifika ändamål, ofta under en angiven tidsram), stod för 5% av kommunernas intäkter under samma år (SKR 2023, hemsida). SKR är kanske den aktör som flitigast kritiserat de riktade statsbidragen. Deras kritik riktar sig bland annat mot att de ”ger osäkra planeringsförutsättningar”, ”bidrar till minskad effektivitet i välfärdssektorn”, ”driver kostnader i kommuner”, ”skapar svårigheter i ansvarsfördelningen” och ”ökar ojämlikheten mellan kommuner” (SKR, 2021: 4). Men SKR är inte ensam om att kritisera de riktade statsbidragen. I Riksrevisionens granskning av effekterna av statsbidraget för migration och integration påvisades att hanteringen sysselsatte 130 årsarbetskrafter för Migrationsverket och 490 årsarbetskrafter för kommunerna. Det motsvarar en personalkostnad på 300 miljoner kronor för att sammanställa underlag samt söka och betala ut bidrag (Riksrevisionen 2017).

Med denna debatt som grund ställde vi frågan *om statens styrning av kommunernas verksamhet genom riktade bidrag borde minska* (tabell 1). Här svarar nästan hälften (48%) att en minskning

borde ske. Samtidigt finns faktiskt också en inte oansenlig grupp (34 %) som tycker att förslaget om minskning är dåligt. Här nyanseras kanske den ilska som ofta uttrycks i debatterna kring riktade statsbidrag. Dock bör nämnas att delar av ilskan framkom i de öppna svarsalternativen kring denna fråga. De var inte en majoritet, men de som svarade uttryckte å andra sidan en avsevärd irritation och frustration. En möjlig tolkning av den, i någon mån, uteblivna kritiken kan vara att

Tabell 1. Statens styrning av kommunens verksamhet genom riktade statsbidrag bör minska (åsikter efter partitillhörighet)¹

Parti	Bra förslag (%)	Varken- eller (%)	Dåligt förslag (%)
V	27	9	16
S	36	18	45
MP	30	30	40
C	42	15	42
L	43	24	33
KD	56	20	24
M	68	9	19
SD	55	25	20
Annat	31	19	59
Alla	48	17	34

de riktade statsbidragen inte är något större problem rent *politiskt*, utan utmaningen ligger kanske framförallt på att administrera och organisera dem. Vad vi ser i undersökningen är att bidragen är särskilt impopulära i stora kommuner och att det finns en tendens att missnöjet med de riktade statsbidragen är starkare bland partierna till höger, och främst då Moderaterna. Vi kan också se att där finns ett starkt samband mellan frågan om centralisering och riktade statsbidrag – de som säger sig vara positiva till centralisering av kommunens service är också mer positiva till de riktade statsbidragen. Här kan vi kanske skönja ett samband som kanske handlar om en vilja att se staten ta ett större ansvar? Men i likhet med frågan om skatteutjämningen är åsiktsspridningen inom partierna stor – det finns alltså ingen tydlig partilinje eller politisk samstämmighet i frågan om riktade statsbidrag i vår studie.

Det tredje frågepaketet under rubriken stat/kommun-relationer rör **likvärdig service i landet**. Likvärdig service kan uppnås antingen genom att kommunerna själva anpassar sig till varandra, vilket är vanligt, eller att staten på olika sätt (lagstiftning, kontroll, resurstillskott m.m.) styr verksamheten. I vår enkät svarar nästan 77% av de skånska politikerna att det är ett bra förslag att staten verkar för likvärdig service mellan kommunerna.¹ Det finns en svag tendens att andelen ”Bra förslag” är särskilt stark bland partierna till vänster, medan det inom framför allt Moderaterna finns en mer splittrad bild. Men helhetsintrycket är att de allra flesta tycker att förslaget ”staten bör verka för likvärdig service mellan kommuner i hela landet” är ”Mycket bra” eller ”Ganska bra”. I enkäten kan vi också se att likvärdighet är särskilt angeläget i de mindre kommunerna.

Vi avslutade avsnittet om rubriken stat/kommun-relationer med frågor om kommunpolitikernas upplevda **handlingsutrymme**. Vad

anser de skånska politikerna om sin egen möjlighet att påverka verksamhetens riktning? Vår hypotes var att detta skiljer sig mellan olika verksamhetsområden, och vi ställde därför frågor utifrån sex olika verksamhetsområden: äldreomsorg, planfrågor, skola, socialtjänst, civil beredskap och flyktingmottagande och etablering. Resultaten visar att skånska politiker anser sig ha ganska stort handlingsutrymme vad det gäller äldreomsorg, planfrågor, skola och

socialtjänst. Däremot anser de sig ha mindre möjligheter att påverka verksamheten i önskvärd riktning när det kommer till civil beredskap samt flyktingmottagning och etablering. Gällande det sistnämnda anser flera (45%) dessutom att de har *litet* handlingsutrymme. Av tabell 2 framgår att skillnaderna är stora mellan olika verksamheter. Det är också slående att många är osäkra i fråga om den civila beredskapen. Det är betecknande att här endast 7% väljer något av de två extremalternativen ”Mycket litet” eller ”Mycket stort”. Men hur vill då de skånska

Tabell 2. Hur stort handlingsutrymme uppfattar Du att kommunpolitiken i allmänhet har att styra följande verksamheter i önskvärd riktning?

	Stort ¹	Litet
<u>Äldreomsorg</u>	72%	11%
<u>Planfrågor</u>	65%	11%
<u>Skola</u>	61%	21%
<u>Socialtjänsten</u>	54%	20%
<u>Civil beredskap</u>	29%	22%
<u>Flyktingmott. och etablering</u>	27%	45%

¹ Varav andelen som svarade mycket bra var 43,8% och ganska bra 33,0%

politikerna att styrningen *ska* se ut eller fungera – efterlyser de mer eller mindre statlig styrning ? Vi ser inte något direkt samband i vår enkät mellan upplevt handlingsutrymme och önskad styrning. Det här har vi summerat i tabell 3 som inkluderar såväl synen på statlig styrning, som andelen som anser att statens inflytande bör öka respektive minska (det sistnämnda är inom parantes). Här ser vi en del spännande resultat: Vad gäller civil beredskap upplevs det

Tabell 3. Andel som anser att inflytandet är stort¹ respektive litet samt (inom parantes) andel som anser att statens inflytande bör öka respektive minska.

	Stort inflytande (statens bör öka)	Litet inflytande (statens bör minska)
Äldrevård	72% (42%)	11% (20%)
Planfrågor	65% (16%)	11% (47%)
Skola	61% (68%)	21% (13%)
Socialtjänsten	54% (39%)	20% (16%)
Civil beredskap	29% (74%)	22% (4%)
Flyktingmottagande	27% (43%)	45% (34%)

kommunala handlingsutrymmet redan som begränsat, men där önskas ändå mer statlig styrning. Våra resultat visar också att det finns också ett område som sticker ut vad gäller önskan om minskad styrning, och det är planering. Det här handlar kanske dels om den starka traditionen av självstyre och det kommunala planmonopolet, men kanske också om en kritik av Länsstyrelsens roll i

planprocessen (men här spekulerar vi bara!) Endast ett av de sex områdena sticker ut som hårt partipolitiserat. Det är – kanske inte förvånande – flyktingmottagandet. Bland de tre partierna till vänster uppfattar man övervägande ett stort handlingsutrymme i den frågan, och omvänt gäller för lokala partier samt KD, M där särskilt SD uppfattar det kommunala handlingsutrymmet som mer begränsat. Företrädarna för C och L intar här en mellanposition.

Sammantaget verkar resultaten emellertid peka på att kommunpolitiker upplever sig ha ett stort handlingsutrymme i relation till flera av områdena inom den kommunala kompetensen. Det finns vissa indikationer på att kommunpolitiker vill se en utveckling mot en ökad centralisering i vissa frågor – men detta kan inte sägas vara en entydig trend bland skånska kommunpolitiker.

KAPITEL 3

RELATIONEN MELLAN POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN

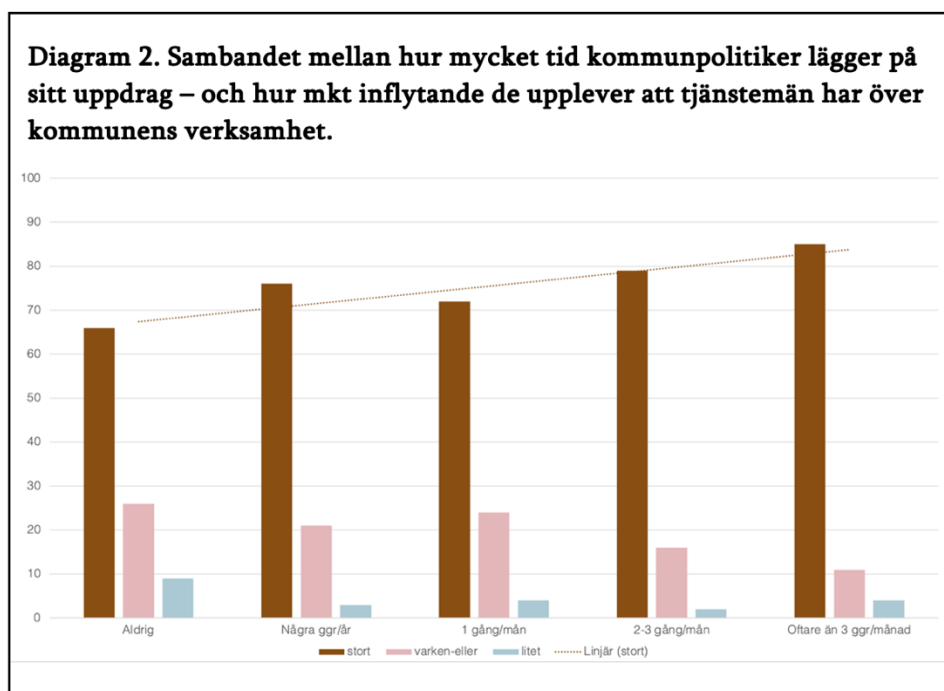
Vad är politikens roll och tjänstemännens roll? (öppet svar)

En av de svårare avvägningarna i ett demokratiskt samhälle är den mellan byråkrati och folkstyre (Peterson 2018). När statsvetare undersöker förvaltningens autonomi, görs det i regel från ett relationellt förhållningssätt, där tjänstemännens roll förstås och formuleras i relation till politiken (jfr Svava 2006: 954; Premfors m.fl. 2003). Från detta (idealtypiska) perspektiv har de överordnade, demokratiskt valda, politikerna delegerat makt till tjänstemän som är tillsatta på sina meriter (Kettl 2008: 374; Mukhtar-Landgren m.fl. 2019). Byråkrater har fackkunskap inom sitt fält och ska agera inom den "neutrala kompetens" som idealtypiskt kännetecknar deras roll. Byråkrater bör således vara opolitiska verkställare av politiska beslut – de står för expertkunskapen, inklusive kunskap om gällande regelverk och lagar, och prioriteringen mellan värden bör de folkvalda politikerna stå för. Det här synsättet utgör också grunden för det politiska systemets legitimitet: vi vill kunna avsätta de personer, politiker, som prioriterar mellan värden och fattar de beslut som ska verkställas (Carlsson & Mukhtar-Landgren 2019).

I praktiken är relationen naturligtvis inte så enkel. Frågor om tjänstemäns neutralitet (Åström et al 2021), samt tjänstemännens förändrade roller i en förändrad kommunalpolitisk kontext (Karlsson & Olsson 2018) står idag i fokus i flera svenska såväl som internationella studier. James Svava har beskrivit den "faktiska arbetsrelationen" mellan politik och förvaltning som ett kontinuum från "hög administrativ underordning" till "hög byråkratisk självständighet" (2006: 955). Att byråkrater har en viss makt att bestämma hur politiken ska genomföras vet vi (Licari 2005: 276; Lipsky 1980), men det betyder inte att de utnyttjar det utrymme för att agera i egen sak: En rad studier har istället visat att tjänstemän och byråkrater i hög utsträckning faktiskt är responsiva till politikens vilja (Pollitt 2018). Den svenske statsvetaren Göran Sundström beskriver det här som en *anteciperande* förvaltning som "möjliggörs av att det förekommer rikligt med formella och informella utbyten mellan politiker och tjänstemän inom förvaltningen" (2020:53, se även Bengtsson 2012). I den internationella litteraturen om *public sector motivation* beskrivs också hur offentliga tjänstemän ofta anpassar sig till offentliga värden och på så vis agerar i enlighet med en förvaltningsetisk praxis och tradition, i vilken en responsivitet mot politiken ingår (se t.ex. Miao m.fl 2019; Vandenabeele 2009). Samtidigt finns naturligtvis en variation i hur mycket autonomi och diskretion administrativt arbete innebär (Pierre & Peters 2017: 159). Det kan finnas fall där politikerna stångar pannan blodig mot en

tungrodd byråkrati. Det kan å andra sidan finnas fall där tjänstemännen upplever att politikerna inte respekterar deras professionella kompetens eller tolkning av gällande regelverk. Till problemet hör att det inte finns något invändningsfritt sätt att mäta makt, och frågan om det är tjänstemän eller politiker som ”har mest makt” är därför notoriskt svårbesvarad. Vi har likväl försökt ringa in problemet med ett batteri av frågor.


På en direkt fråga om inflytandet över kommunens verksamhet svarar 75% av de skånska kommunpolitikerna att kommunens tjänstemän har ”Mycket stort” eller ”Ganska stort” inflytande. Här har vi undersökt om bedömningen beror på hur lång erfarenhet som den svarande har av kommunpolitik (mätt som när den svarande fick sitt första uppdrag), men här finns inget direkt samband. Däremot påverkas bedömningen av hur stor tid som politikern lägger på sina uppdrag. Ju fler timmar i veckan man ägnar åt kommunpolitik, desto större inflytande anser man att tjänstemännen har. I det här fallet skulle man kunna säga att erfarenheten talar. Den slutsatsen förstärks när vi också undersöker vilken betydelse det har hur ofta den svarande har kontakt med förvaltningen. Och vi får samma bild: ju frekventare kontakter, desto större inflytande tillskrivs tjänstemännen.



Politikers syn på tjänstemannainflytandet påverkas alltså i viss mån av hur ofta man har kontakt med tjänstemännen och hur många timmar i veckan man lägger ned på sina kommunala uppdrag! Politikernas ålder spelar däremot ingen roll, inte heller finns det någon skillnad mellan kvinnor och män. De som sitter i kommunstyrelsen skiljer sig inte heller från dem som inte gör det. Inte heller finns det någon skillnad mellan gamla rutinerade rävar och nykomlingar: när man fick sitt första uppdrag påverkar inte synen på tjänstemannamakt.

Vi har också försökt ringa in synen på tjänstemännens inflytande med ett antal mer precisa frågor för att nyansera den här bilden. I dessa frågor ser vi bland annat att hela 85% instämmer helt eller delvis i påståendet att *”Tjänstemännen har genom sin expertkunskap stort inflytande över politikernas beslut”* och 53% instämmer i påståendet *”Politikernas roll begränsas oftast till att granska tjänstemännens förslag”*. De svaren pekar mot en betydande makt för tjänstemännen. Men - å andra sidan är det samtidigt 55% som instämmer helt eller delvis med påståendet *”Politiker tar oftare än tjänstemän initiativ till förändring i den kommunala verksamheten”* och här är det bara 16% som markerar motsatt uppfattning. Där är således svårt att se ett entydigt mönster.

En annan fråga handlar om responsivitet – och här återkommer vi till frågan om tjänstemännen är responsiva till eller anticeperar vad kommunpolitikerna vill. Här instämmer 73% av de skånska kommunpolitikerna med påståendet *”tjänstemännen lägger för det mesta fram förslag som ligger i linje med det politiska styrets uppfattning”*, och endast 10% har motsatt uppfattning. Liknande svarsbild har återfunnits i tidigare undersökningar längre tillbaka i tiden (jfr Strömberg 1983). Det ligger nära till hands att tro att den som säger att tjänstemännen lägger förslag i linje med styrets uppfattning inte anser att tjänstemännen borde vara mer lyhörda mot politikerna. Det stämmer i en del fall, men inte alltid. Inte heller är sambandet särskilt starkt mellan att säga att politikern bara granskar tjänstemännens förslag och att förneka att det oftast är politikerna som tar initiativ; det finns ett samband, men det är inte starkt.



73% instämmer med påståendet *”tjänstemännen lägger för det mesta fram förslag som ligger i linje med det politiska styrets uppfattning”*.

Så långt kan svaren tolkas som att skånska kommunpolitiker upplever samstämmighet mellan politiker och tjänstemän, där båda sidorna anpassar sig för att arbetet ska löpa smidigt. Men riktigt så enkelt verkar det inte vara. 60% instämmer helt eller delvis med påståendet att *”tjänstemännen bör vara mer lyhörda mot politiker i allmänhet”*. Nästan hälften av respondenterna (49%) håller helt eller delvis med om påståendet *”Meningsskiljaktigheter mellan politiker och tjänstemän förekommer mycket sällan”* samtidigt är det 28% som anger motsatt uppfattning. Sammantaget framstår förhållandet mellan politiker och tjänstemän inte som fullständigt gnisselfritt – men förtroendet från de skånska kommunpolitikerna är ändå relativt gott. Här ska vi också tillägga att vi även undersökt om det finns några partipolitiska skillnader i synen på tjänstemännens inflytande. Det enkla svaret är nekande.

KAPITEL 4

RELATIONEN MELLAN KOMMUNEN OCH ANDRA LOKALA AKTÖRER

Om de två ovan beskrivna relationerna kan sägas vara vertikala – de mellan stat och kommun och mellan politiker och tjänstemän – så handlar relationen till de lokala aktörerna mer om horisontella relationer. Den här formen av relationer har fått en ökad betydelse genom ökningen av samverkans- och nätverksliknande organisations- och styrformer (Hedberg-Rundgren m.fl. 2022; Sörensen & Torfing 2009), inklusive EU-medlemskapets hårda och mjuka styrformer (Montin m.fl. 2018; Hettne & Nyberg 2018). Till detta kommer förändringar inom ramen för stora reforminitiativ som New Public Management (NPM) vilka i praktiken inneburit en inkludering av nya aktörer i leveransen av offentlig service (Karlsson 2017), och där vi idag ser fortsatta processer av framför allt outsourcing, men också samtidigt en viss tendens mot återkommunalisering (Jansson m.fl. 2020).

Utöver tillhandahållandet av kommunal service har medborgarnas roll i den kommunala demokratin analyserats. Något övergripande kan man säga att forskningen fokuserat på begrepp och fenomen som deltagande, inflytande och delaktighet, och i ett svenskt sammanhang har vi under åren sett en rad empiriska studier och utredningar om lokal demokrati. I kölvattnet av kommunindelningsreformen (1974) lyftes förhoppningarna om stordriftsfördelar och professionalisering fram i tandem med farhågorna för minskad demokrati när kommunerna blev större och antalet förtroendevalda minskade (se Strömberg & Westerståhl, red, 1983). Frågorna berördes i Demokratiutredningen (SOU 2000:1) och i en rad lokala demokratiförsök som medborgarförslag, medborgarpaneler och lokala folkomröstningar (Granberg & Montin 1999; Olsson & Montin 1999). Både de lokala demokratiförsöken och folkomröstningarna har genom åren varit omdebatterade; medan kritiker lyfter frågor om ojämnt deltagande och en rädsla för att urholka de folkvaldas makt, lyfter förespråkarna istället fram att väljarna blir mer informerade och vikten av lokalt engagemang.

Sedan 1970 ser vi också en ökad röstdelning, dvs. röstning på olika partier i riksdags-, region-, och kommunval, från 6 procent 1970 till över 30 procent i de två senaste valen (jfr Erlingsson m.fl. 2023:82). Därutöver är svenska väljare faktiskt ofta mer nöjda med den lokala politiken än med rikspolitiken; 70% är nöjda med hur demokratin fungerar i den egna kommunen, och så har det sett ut under hela 2000-talet med små variationer (Andersson m.fl. 2022:22). Sedan den gemensamma valdagen för val till kommun, landsting och riksdag infördes för mer än femtio år sedan kan vi alltså se flera tecken – bl.a. det växande antalet väljare som röstdelar

mellan riksdags- och kommunval – på att väljarna gör särskilda bedömningar av kommunpolitiken på basis av kunnande och intresse. Valet av parti i kommunvalet är alltså ingen enkel kopia av hur väljarnas röststat till riksdagen.

Som ett första led i vår undersökning om relationen mellan kommunen och lokala aktörer bad vi de skånska kommunpolitikerna bedöma hur stort inflytande de tyckte att en rad olika aktörer har över kommunens verksamhet. Vi frågade kommunpolitikerna ”hur stort inflytande anser Du att var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet?” I tabell 4 kan vi utläsa en tydlig rangordning. Överlag är den här bilden ingen överraskning utan överens-stämmer med vad tidigare forskning pekat på (jfr Erlingsson et al 2022: 176). Medborgarna hamnar inte helt överraskande längst ner på listan.

Redan under kommunindelingsreformen på 1960- och 1970-talet restes farhågor för att sammanslagningarna till färre och större kommuner skulle leda till försämringar av den kommunala demokratin just i fråga om medborgarnas inflytande, kunskap och delaktighet. Allt färre medborgare skulle komma att vara

personligen bekanta med en förtroendevald politiker. Oron dämpades dock av en kraftigt ökad massmedie-bevakning av kommunpolitiken (Brantgärde 1983). I fråga om medborgerligt deltagande pekade ”nästan alla mått uppåt” (Westerståhl & Johansson 1983:104) under de första åren efter sammanslagningarna. Med jämna mellanrum har ändå ledande politiker luftat oron för hur medborgarnas deltagande i den kommunala demokratin utvecklas. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) föreslog olika former av lokala demokratiförsök. Riksdagen beslöt senare om flera lagändringar i samma riktning, bl.a. rörande brukarinflytande och medborgarförslag (Prop. 2001/02: 80). Ett tiotal år senare ändrades reglerna om lokala folkomröstningar så att en minoritet (minst 10 %) av medborgarna skulle kunna tvinga fullmäktige att ta ställning till en lokal folkomröstning, varvid det krävdes 2/3 majoritet för att avvisa förslaget om folkomröstning.

Relaterat till just medborgare har vi också frågat inom vilka verksamhetsområden politikerna anser att medborgarna borde ha mer inflytande. Frågan löd: ”Vilken är Din åsikt om förslaget att ”Öka de lokala brukarnas inflytande över skola och barnomsorg”? (För äldreomsorgen

Tabell 4. Hur stort inflytande anser Du att var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet?		
	Stort²	Litet
Kommunstyrelsen	91%	4%
KS ordförande	80%	45
Kommunens tjänstemän	75%	4%
Kommunfullmäktige	70%	15%
Statliga myndigheter	55%	12%
Lokala och regionala myndigh.	34%	29%
Du själv	32%	34%
Det lokala näringslivet	25%	35%
Medborgare	17%	52%

ställdes motsvarande fråga.) Här svarar 60 % att inflytandet borde öka i skola och barnomsorg, och hela 70% anser att inflytandet bör öka inom äldreomsorgen. Mycket få är negativa till de två förslagen om ökat brukarinflytande. Här ser vi inga större skillnader mellan partierna, men vad vi kan se är en tendens att lokala partier samt C och KD är mest positiva till ökat brukarinflytande.

En annan form av medborgarinflytande är **lokala folkomröstningar**. Det finns en viss spänning mellan folkomröstningar och representativ demokrati. Varje folkomröstning innebär ju att medborgarna tar ställning i en fråga som annars hade avgjorts av folkets valda representanter. De lokala folkomröstningarna gäller ofta att ta ställning för eller emot ett beslut som kommunen redan har fattat (eller är i färd att fatta), och väljarnas ställningstagande slutar ofta med ett nej. (Omröstningen i Trelleborg 2022 är närmast ett undantag.) Emellanåt är också deltagandet i de lokala folkomröstningarna svagt (t.ex. Vellinge 2020), särskilt om omröstningen inte sker samtidigt med något val. Å andra sidan kan omröstningen vitalisera den lokala debatten och

23% tycker att det är bra om det genomförs fler kommunala folkomröstningar
54% har motsatt uppfattning.

väcka medborgarnas engagemang. Sedan 2011 kan en namninsamling bland kommunens medborgare leda till en lokal folkomröstning (Kommunallagen 8 kap 2 §). Denna möjlighet till så kallat folkinitiativ har t.o.m. år 2022 lett till 48 lokala folkomröstningar; i Skåne är bland de senaste Trelleborg 2022 (hamnutfarten), Svalöv 2021 (bolagsstyrning), Vellinge 2020 (Naturum), Helsingborg 2020 (försäljning av Öresundskraft) och Svedala 2019 (ett nytt fängelse).

Enkäten visar att 23% tycker att det är bra om det genomförs fler kommunala folkomröstningar, medan hälften av kommunpolitikerna, 54%, har motsatt uppfattning.² Här finns ett visst samband med de svarandes partitillhörighet. V, Mp, SD och lokala partier är mer positiva till lokala folkomröstningar. De mer etablerade partierna är mer kallsinniga – särskilt M och därefter L. Men det är inte tal om något mönster där vänster står mot höger. Dessutom är åsiktspridningen stor inom varje parti, dock minst inom M. Totalt sett ser vi en svag entusiasm för lokala folkomröstningar.

² Frågan vi ställde var "När det gäller den kommun som Du bor i, vilken är Din åsikt om följande förslag: Genomför fler kommunala folkomröstningar" Här var det 10% som "instämmer helt", 12,9% "instämmer delvis" – och å andra sidan har 20,1 % "delvis motsatt uppfattning" och 34% "helt motsatt uppfattning".

KAPITEL 5

SLUTDISKUSSION OCH UTMANINGAR FÖR FRAMTIDEN

Vad kan vi då säga om den lokala demokratin utifrån vår webbenkät och studie? Vi har undersökt kommunpolitikernas uppfattningar om den kommunala demokratin och deras bild av sin möjlighet att påverka politiken. I detta har vi framför allt har vi fokuserat på tre relationerna, de mellan stat–kommun, politiker–tjänstemän och kommunen–lokala aktörer. Våra resultat kan enkelt sammanfattas som att **den kommunala demokratin mår ganska bra**. Det finns en förståelse för att staten styr kommunen på olika sätt; för vissa sakområden efterlyses mer styrning, för andra mindre. Staten framstår snarare som en samarbetspartner än som en motståndare. På samma sätt ses förhållandet mellan politiker och tjänstemän som en samarbetsrelation mellan två grupper av makthavare. Å ena sidan finns en respekt för att tjänstemännens professionella expertis måste få påverka besluten, samtidigt som tjänstemännen ofta anses anteciperar den politiska majoritetens vilja, dvs. lägga förslag som det politiska styret kommer att acceptera. Å andra sidan efterlyses emellanåt att tjänstemännen ska bli än mer lyhörda. Och visst, konflikter förekommer. Gällande de lokala aktörerna kan man kanske lite provocerade säga att de flesta gillar det ofarliga brukarmedverkandet, men få gillar kommunala folkomröstningar.

Vad gäller kommunens organisation är det inte det formellt högsta politiska organet, alltså fullmäktige, som anses mäktigast – det är i stället kommunstyrelsen. Eftersom beslutsfattandet i fullmäktige som regel följer partilinjer, och eftersom partierna normalt har tagit ställning när frågan hanteras i styrelsen, är detta helt i linje med hur statsvetare brukar analysera makt i kommunen.

Ett påtagligt resultat är att bedömningen av den kommunala demokratin sällan följer partilinjer. För de flesta frågor finns det en betydande samstämmighet över partigränserna, samtidigt som åsiktspridningen *inom* partierna ofta är avsevärd. Men det finns undantag från detta mönster, framför allt när det gäller synen på makten över flyktingmottagandet och på frågor om privatisering och bolagisering. Men när det gäller synen på statens roll och tjänstemännens makt följer åsiktsmönstren normalt inte partilinjer. Detta är anmärkningsvärt framför allt vad gäller uppfattningen om staten; traditionellt har det gått en skiljelinje mellan vänster och höger i synen på statens uppgifter; politiker till vänster brukar vilja se en stor och stark stat, större än vad politiker till höger brukar önska – men denna skiljelinje återfinns inte i vår undersökning, utom

i ett par frågor. Och skiljelinjen gäller frågor om hur det *bör* vara, vad som bör göras – inte i uppfattningen om hur det *är*, hur den kommunala verkligheten ser ut.

Om vi nu istället vänder våra blickar framåt och ser på framtiden för den lokala demokratin. Vad tänker då våra skånska politiker? Vi kan i svaren på enkätens öppna frågor se en oro hos de mindre kommunerna: Hur ska de små kommunerna kunna rekrytera tjänstemän med rätt kompetens? Hur ska små kommuner kunna erbjuda sina medborgare den likvärdiga service som ett rättviseperspektiv fordrar? Samtidigt är det slående att för de allra flesta frågor vi ställt i enkäten så finns inga tydliga samband mellan enkätsvaren och kommunens storlek. Dessa frågor gavs också stor uppmärksamhet i Kommunutredningens slutbetänkande för ett par år sedan (SOU 2020:8).

I våra enkätsvar ser en överväldigande majoritet av politikerna ekonomin som den största utmaningen framöver. Detta beskrivs i termer av en oro över ”att få ekonomin att räckta till alla behov”, politikerna ser ”åldrande invånare” som en ekonomiskt svår nöt att knäcka och man nämner ”nya lagar och regler som fördyrar verksamheten utan att ta hänsyn till kommunens ekonomi”. En av respondenterna beskriver kommunens största utmaning som: ”att kommunerna förväntas utföra samhällsservice och bedriva välfärd utan att få tillräckliga medel för att kunna göra så”. Så även om den lokala demokratin mår bra så finns en oro hos politikerna att inte kunna bedriva den politik man vill mot bakgrund av ekonomiska problem. Detta är inte överraskande. När politikerna besvarade enkäten var budgetarbetet högaktuellt, och dessutom bidrog inflationen, det höga ränteläget och den förväntade konjunkturedgången till att budgetarbetet var mer problematiskt än tidigare år.

Vår uppfattning är att den här oron, så väl som eventuella lösningar på de ekonomiska utmaningarna, grundar sig i och går att finna inom ramen för de relationer som beskrivits i denna rapport. Kommunerna är beroende av staten och behöver en bra relation till densamma, och där ingår såväl ekonomin som frågor rörande ansvarsfördelningen för olika verksamhetsområden och var det bör ligga. På samma sätt är horisontella relationer, från avtalsreglerade samarbetsformer med företag som tillhandahåller välfärdstjänster till samverkan med civilsamhällets organisationer centrala för såväl den kommunala ekonomin som demokratin. Därutöver ingår kommunerna i bredare samverkansprocesser i frågor som klimat och tidiga förebyggande insatser, vissa av vilka finansieras som EU-projekt och genomförs i nätverksrelationer som sträcker sig bortom Sveriges gränser. Kommunpolitiker rör sig helt enkelt i en rad vertikala som horisontella relationer inom vilka de ständigt har att navigera! Här indikerar vår enkät att skånska kommunpolitiker – trots en påtaglig oro över framtidens ekonomi och kompetensförsörjning – upplever att de har ett visst handlingsutrymme att styra kommunerna i önskvärd riktning.

REFERENSER

- Aberbach, Joel D & Rockman, Bert A (1988) "Mandates or mandarins: Control and discretion in the Modern Administrative State", i *Public Administrative Review*, Vol. 48, Nr. 2
- Andersson, Ulrika, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (2022) "Du sköra nya värld", sid 11–28 i Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin, red, *Du sköra nya värld*. SOM-undersökningen 2021. Göteborg: SOM-institutet.
- Bengtsson, Mats (2012) Anteciperande förvaltning. Tjänstemännens makt i kommunala policyprocesser. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Bonnevier, Ulf Hambreus (SVT, 2021) "Alla partier vill ha ökad statlig kontroll av vården", 13 februari. Tillgänglig online: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/alla-partier-vill-ha-okad-statlig-kontroll-av-varden>
- Brantgärde, Lennart (1983) "Massmedier och medborgarkunskaper", sid 39–64 i Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red, *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber.
- BRÅ 2021, Politikernas trygghetsundersökning 2021 Rapport 2021:14, tillgänglig online: <https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2021-10-28-politikernas-trygghetsundersokning-2021.html>
- Carlsson, Vanja, Mukhtar-Landgren, Dalia & Fred, Mats (2022) "Local autonomy and the partnership principle: Collaborative governance in the European Social Fund in Sweden", *Public Money and Management* (online pre-print)
- Carlsson, Vanja & Mukhtar-Landgren, Dalia (2019) Möjligheter till motstånd och gränser för förändring *Fronesis* nr. 62-63, Tema: *Byråkrati*
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders (2019) "Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna", Bilaga 2 till Statskontorets rapport *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2)* Stockholm: Statskontoret.
- Eckersley, Peter (2017). "A new framework for understanding subnational policy-making and local choice", *Policy Studies*, Vol 38, Nr. 1.
- Edström-Fors, Eva (2020). "Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse: utvecklingstendenser och framtidsfrågor", sid. 69–90 i Peter Ehn & Göran Sundström, red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi* (1 uppl.) Stockholm: Statskontoret.
- Ehn, Peter & Sundström, Göran (2020) red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi* (1 uppl.) Stockholm: Statskontoret.
- Erlingsson, Gissur Ó; & Anna Thomasson, red., (2020) *Kommunala bolag: styrning, öppenhet och ansvarsutkrävande*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó, David Karlsson, Jessica Wide & Richard Öhrvall (2022) *Den lokala demokratins vägval*. Demokratirådets rapport 2022. Stockholm: SNS.

- Erlingsson, Gissur Ó, Solevid, Maria; Cederholm Lager, Anna & Oscarsson, Henrik (2023) "Röstdelning i ett nytt politiskt landskap", sid 79–93 i Ulrika Andersson, Patrik Öhberg, Anders Carlander, Johan Martinsson & Nora Theorin, red, *Ovisshetens tid. SOM-undersökningen 2022*. Göteborg: SOM-institutet.
- Fleurke, Frederik & Willemse, Rolf (2006). "Measuring local autonomy: A decision-making approach", *Local Government Studies*, Vol. 32, Nr. 1
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Granberg, Mikael och Olsson, Jan (1999) "Decentralisering eller centralisering" i Olsson, Jan och Montin, Stig (Red.) *Demokrati som experiment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner* Novemus
- Hedberg Rundgren, Åsa; Klinga, Charlotte; Löfström, Mikael; Mossberg, Linda (2022) Red. *Perspektiv på samverkan – om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik* Lund: Studentlitteratur
- Hettne, Jörgen & Nyberg, Linda (2018). "EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120(5).
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: P A Norstedts & Söners Förlag.
- Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012) *Tjänstemän i politiken* Lund: Studentlitteratur.
- Hysing, Erik, Olsson, Jan & Dahl, Viktor (2016). "A radical public administration? green radicalism and policy influence among local environmental officials in Sweden", *Environmental Politics*, Vol. 25, Nr. 3.
- Jansson, M., Carlström, E., Karlsson, D., & Berlin, J. (2021). Drivers of outsourcing and back-sourcing in the public sector: From idealism to pragmatism. *Financial Accountability & Management*, Vol 37, Nr. 3
- Karlsson, David (2017) Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/54799/gupea_2077_5479_9_4.pdf?sequence=4
- Karlsson, David & Skoog, Louise (2014) "Svenska politiker: om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun" s 191–215 i Karlsson, David & Mikael Gilljam (red.) *Politiska konflikter i svenska kommuner*. Stockholm: Santérus Förlag
- Karlsson, Tom S. & Olsson, Jan (2018). "Considering (New Public) Civil Servants: Emerging Roles and Contexts", *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 22, Nr. 3
- Karlsson, Tom (2017) *New Public Management – ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur
- Kettl, Donald F (2008) "Public Bureaucracies" pp. 366-384 in *The Oxford Handbook of Political Institutions* Oxford: Oxford university press
- Kogan, Vladimir (2017) "Administrative Centralization and Bureaucratic

- Responsiveness: Evidence from the Food Stamp Program” in *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 27, Nr. 4
- Ladner, Andreas (2017). “Autonomy and austerity: Re-investing in local government”, sid. 23–52 i Schwab, Christian, Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine (red.), *The future of local government in Europe: Lessons from research and practice in 31 countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ladner, A., Keuffer, N., and Baldersheim, H., 2016. Measuring local autonomy in 39 countries. *Regional & Federal Studies*, Vol. 26, Nr. 3
- Loughlin, John (2000) (Ed.) *Subnational democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* Oxford: Oxford University Press
- Licari, Michael J (2005) “Bureaucratic Discretion and Regulatory Success without Enforcement” sid. 276- 291 i Krause, George A & Kenneth J Meier (red.) *Politics, Policy and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lidström, Anders. (1999). “The comparative study of local government systems—A research agenda”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol 1, Nr. 1.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Miao, Qing, Eva Nathan Alexander Newman & Gary Schwarz (2019) “Public service motivation and performance: The role of organizational identification”, *Public Money & Management*, Vol. 39 Nr. 2
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment: exempel och analyser* SOU 1998: 155, Demokratiutredningens skrift nummer 9.
- Montin, S., Mukhtar-Landgren, D., & Strömvik, M. (2018). Inledning: Kommunen i EU. *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(5)
- Montin, S. 2020. Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner. I SKR. *Självstyrelse – värd att värna?*. Sveriges Kommuner och Regioner. S. 169-190.
- Montin, Stig & Mikael Granberg (2021) *Moderna kommuner* Malmö: Liber.
- Mukhtar-Landgren, Dalia. (2021) “Local Autonomy in Temporary Organizations: The Case of Smart City Pilots”, *Administration and Society*, Vol. 53, Nr. 10.
- Mukhtar-Landgren, Dalia; Nyberg, Linda & Paulsson, Alexander (2019) ”Byråkratins inkonsekvenser” i *Fronesis* nr. 62-63, Tema Byråkrati
- O’Leary, Rosemary (2017) “The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerrilla Government?” *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 39
- Olsson, Jan & Erik Hysing (2012) *Tjänstemän i Politiken* Lund: Studentlitteratur
- Olsson, Jan & Montin, Stig (Red.) *Demokrati som experiment: försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner* Novemus
- Petersson, Olof (2018) *Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation*. Lund: Studentlitteratur.

- Pierre, Jon & Peters, Guy (2017) "The shirking bureaucrat: A theory in search of evidence?" i *Policy and Politics* Vol. 45, Nr. 2
- Pollitt, Christopher (2018). "Performance management 40 years on: A review. Some key decisions and consequences", *Public Money & Management*, 38(3), 167–174.
- Premfors, Rune; Ehn, Peter; Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* Lund: Studentlitteratur
- Prop. 2001/02:80 "Demokrati för det nya seklet".
- Riksrevisionen (2017). *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system*. Riksrevisionen RIR 2017:10. En granskningsrapport från Riksrevisionen.
- Rothstein, Bo. (2010). "Välfärdsstaten, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Saltzstein, Grace Hall (1992) "Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 2, Nr. 1.
- Schwab C., Bouckaert G., Kuhlmann S. (2017). Autonomy, performance, participation: Lessons from the comparative study of local public sector reforms. In Schwab S., Bouckaert G., Kuhlmann S. (Eds.), *The future of local government in Europe: Lessons from research and practice in 31 countries* (sid. 11–22). Nomos Verlagsgesellschaft.
- SFS 2017:725 Kommunallag.
- SKR 2021. Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2023, websida) "kommunsektorn i siffror" <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror/71725.html>
- SOU 2000:1 En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner– med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande från Kommunutredningen.
- Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*. Statskontoret.
- Statskontoret (2019: 2) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.
- Statskontoret (2022) Administrativa kostnader i kommunsektorn – en analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret.
- Statskontoret (2023). Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022. Missiv, Statskontoret.
- Strömberg, Lars (1983) "Kommunalförvaltningen", sid 166–188 i Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red, *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber
- Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (1983) (Red). *De nya kommunerna*. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Stockholm: Liber.

- Sundström, Göran (2020) ”Perspektiv på politisk styrning” i Peter Ehn & Göran Sundström, red., *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi* (1 uppl.) Stockholm: Statskontoret.
- Svara, James H (2006) “Introduction: Politicians and administrators in the political process – a review of themes and issues in the literature”, *International Journal of Public Administration* Vol. 29.
- Sörensen, Eva; Torfing, Jacob (2009) ”Making governance networks effective and democratic through metagovernance” i *Public Administration*, Vol. 87 Nr. 2.
- Vandenabeele, Wouter (2009). “The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: More robust evidence of the PSM–performance relationship”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, Nr. 1.
- Westerståhl, Jörgen & Johansson, Folke (1983) ”Medborgerlig aktivitet”, sid 92–104 i Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, red, *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber.
- Åström, Joachim, Olsson, Jan & Hysing, Erik (2021). “Does Policy Influence Hollow Out Public Managers’ Political Neutrality?”, *Administration & Society*, Vol 54, Nr. 5

KEFU SKRIFTSERIE 77
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-77-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20
Fax: 046-222 42 16